

Elina Siitari

OHJEISTUS VANHUSTEN TEHOSTETUN PALVELUASUMISEN
KILPAILUTTAMISESSA KÄYTETTÄVIEN
ARVIOINTIPERUSTEIDEN LAADINTAAN

Liiketalouden koulutusohjelma
Yritysjuridiikan suuntautumisvaihtoehto
2013

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
1.1	Tutkimuksessa käytettävä käsitemaailma.....	7
1.2	Kysymyksenasettelu	9
1.3	Tutkimuksen perusvalinnat.....	10
2	JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVA OIKEUSSÄÄNNÖSTÖ.....	12
2.1	Kansallisen hankintalakimme syntyminen ja sen keskeinen tarkoitus	12
2.2	Kilpailuttamisvelvollisuus	15
3	SOTE-HANKINTOIHIN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET PERUSTEET.....	16
3.1	Kunnalle asetettu velvoite palveluiden järjestäjänä.....	16
3.2	SOTE-palvelut toissijaisina palveluina.....	17
4	TARJOAJIEN VALINTA.....	19
4.1	Tarjoajan hyväksyminen mukaan tarjouskilpailuun	19
4.2	Tarjoajilta edellytettävät vähimmäisvaatimukset	20
5	VALINTAPERUSTEET KILPAILUTUKSESSA	22
5.1	Kokonaistaloudellinen edullisuus	22
5.2	Kokonaistaloudellinen edullisuus sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa	22
6	ARVIOINTIPERUSTEIDEN LAADINNASTA.....	24
6.1	Arvointiperusteet hankintalain tarjoamana välineistönä	24
6.2	SOTE-palvelun laadun määrittelyä.....	28
6.2.1	Vähimmäisvaatimukset vanhusten tehostetun palveluasumisen tuottamisen laadulle.....	30
6.2.2	Vähimmäistason ylittävä laatu sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa.....	32
6.3	Hinta arvointiperusteena	33
7	LUVIAN KUNNAN TYÖRYHMÄN NÄKÖKANTOJA LIITTYEN KILPAILUTUKSEEN VANHUSTEN TEHOSTETUSTA PALVELUASUMISESTA.....	34
7.1	Yhteistyön lähtökohdat ja käytännön toteutus	34
7.2	Keskeiset työryhmässä esille tulleet asiat	35
8	JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	40
9	LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI.....	43
	LÄHTEET	45

OHJEISTUS VANHUSTEN TEHOSTETUN PALVELUASUMISEN KILPAILUTTAMISESSA KÄYTETTÄVIEN ARVIOINTIPERUSTEIDEN LAADINTAAN

Siitari, Elina
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Toukokuu 2013
Ohjaaja: Minna Kuohukoski
Sivumäärä: 48

Asiasanat: julkiset hankinnat, kilpailuttaminen, sosiaalipalvelut

Tämän opinnäytetyön aiheena oli selvittää SOTE-palvelujen kilpailuttamisessa käytettävien arviointiperusteiden laadinnassa edellytettävää normistoa. Oikeusdogmatikan keinoin tutkittiin hankintalain sisältöä, sekä SOTE-palvelujen laatua ohjaavia kansallisia suosituksia.

Yhteistyössä Luvian perusturvatoimen kanssa pohdittiin kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tunnistettavuutta SOTE- palvelun hinnan ja laadun lähtökohdistta. Luvian perusturvatoimi valmistautuu vanhusten tehostetun palveluasumisen kilpailuttamiseen, ja tarjoajan kelpoisuudelle asetettavien vaatimusten ohella arviointiperusteiden laatiminen oli ajankohtaista. Työn teoriaosuuden pohjalta kunta sai eväitä tarkoituksenmukaisten arviointikriteerien laadintaan.

Julkinen hankinta on hankintayksikön suorittama hankinta, joka rahoitetaan pääasiassa julkisilla varoilla. Hankintalaki sanelee ohjeet hankintamenettelyn suhteen, mutta jättää hankinnan sisällön määrittelyn pitkälti hankintayksikön tehtäväksi. Lain pyrkimyksenä on edistää mahdollisimman taloudellisten ja tarkoituksenmukaisten hankintojen tekemistä.

SOTE-hankintojen suhteen lainsäädäntö on asettanut reunaehdot palvelun laadullisen sisällön tarkastelulle, jotka jo itsessään muodostavat vähimmäisvaatimuksia hankinnalle. Arviointiperusteiden laatimisella hankintayksikkö kiinnittää huomiotaan palvelun laadun edistämiseen. Hinta ja laatu ovat tiukasti kytkeytyneitä toisiinsa kun tavoitellaan julkisten varojen tehokasta käyttöä.

Luvian perusturvatoimi laati tarjoajaan kohdistuvia perusehtoja asiakaslähtöisesti SOTE-hankinnoille olennaisella tavalla. Työryhmä hyödynsi hankinnan kannalta tarkoituksenmukaisten kriteerien laadinnassa hankintalakia luovasti. Työryhmän työskentelyn jatkuessa edelleen tämän opinnäytetyön valmistuttua, ei arviointiperusteiden kokonaisuutta työssä raportoida.

GUIDELINES FOR SETTING THE SELECTION CRITERIA TO BE USED IN PROCUREMENT OF THE INTENSIFIED SERVICE ACCOMODATION FOR GERIATRIC CUSTOMERS

Siitari, Elina
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
May 2013
Supervisor: Minna Kuohukoski
Number of pages: 48

Keywords: public procurements, competition, social services

The topic of this thesis was to study norms required in setting the procurement selection criteria to be used in requesting and ranking bids for the social and health care services. Using the method of legal dogmatics I studied the contents of the public procurement law and the national recommendations guiding the quality of the social and health care services.

Together with Luvia municipal social services we considered how to identify bids with most favorable overall economic value based on the cost and the quality of the social and health care service. Luvia municipal social service is preparing to request bids for the intensified service accommodation for elderly people and in addition generating bid evaluating criteria was timely. Based on the theoretical aspects of this work the county received material and guidance in setting purposeful evaluation criteria.

Public procurement is procurement by a procuring unit principally funded by public funds. The procurement legislation dictates the guidelines for the procurement process, but the content definition of the procurement is left mostly for the procuring unit. The law is intended to promote procurement that is both economically and functionally sound.

For social and health care procurement the legislation has set guidelines for evaluating the service quality content. These guidelines provide the set of minimum requirements to be used in the bidding process. By setting the evaluation criteria the procuring unit is focusing in improving the quality of the service. The connection between the cost and the quality is very strong when the goal is an effective use of public funds.

Luvia municipal social services generated bidder criteria using customer oriented approach, which is in line with common expectations typical for social and health care services. The task force did utilize the procurement law creatively in generating the criteria fitting this specific procurement. Since the task force will continue its work beyond the publication of this thesis the sum total of the evaluation criteria will not be reported here.

SYMBOLI- JA TERMILUETTELO

AVI	Aluehallintovirasto
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista (348/2007)
HE	Hallituksen esitys
HILMA	Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan.
HL	Hallintolaki (434/2003)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
MAO	Markkinaoikeus
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
STVOL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista (733/1992)
SOTE	Sosiaali ja terveys
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
THL	Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

1 JOHDANTO

Kiinnostus opinnäytetyön aiheeseen on lähtenyt omasta mielenkiinnostani ja kokemuksestani sosiaali- ja terveysalaan liittyen. Olen työskennellyt paitsi sairaanhoitajana, myös lääketeollisuuden palveluksessa sekä sosiaali- ja terveysalan yksikön johtajana. Kun Luvian perusturvatoimi esitti yhteistyöehdotuksen liittyen kunnan käsillä olevaan vanhusten tehostetun palveluasumisen kilpailutuksen valmisteluun, otin haasteen innokkaasti vastaan. Sain tilaisuuden osallistua kilpailutuksessa käytettävien arviointikriteerien laadintaan yhdessä kunnan viranhaltijoiden kanssa.

Valitettavasti kunnan kilpailutusprosessin etenemisaikataulu lykkääntyi alkuperäisestä suunnitelmasta sen verran, että arviointiperusteiden laadintatyö jäi kesken tämän opinnäytetyön valmistumisen takia. Työ sai uuden luonteen; sen teoriaosuus toimi ohjeistuksena antaen lisää valmiuksia kunnan työskentelyyn sen laatiessa kilpailutuksessa käytettäviä tarjoajan kelpoisuusvaatimuksia ja tarjousten arviointiperusteita. Teoriaosuus johdattaa SOTE-palveluiden kilpailutuksen maailmaan lainsäädäntöme ja muun alaa koskevan normiston myötä. Luvian kunnan työryhmän työskentely toimii työssä esimerkkinä sellaisesta luovasta SOTE-palvelun kilpailuttamisen valmistelutyöstä, jonka hankintalaki ja oikeuskäytäntö mahdollistavat.

Opinnäytetyön prosessi avasi näkökulmaani sosiaalipalvelujen yksityisen tuottajan ja asiakaslähtöisyyden piiristä ulottumaan myös julkisen hallinnon näkökulmaan. Oli kiinnostavaa opiskella lisää siitä, kuinka normistomme ohjaa koko kilpailutusprosessia. Työni rakentuu teoriaosasta, jossa kartoitan kunnan työskentelyssä huomioitavaa lainsäädäntöä, sekä sosiaali- ja terveysalan muuta normistoa. Teoriaosan pohjalta sain lisää valmiuksia liittyä Luvian perusturvatoimen työryhmään asiantuntijajäsenenä, jonka tehtävänä oli pohtia kilpailutuksessa käytettäviä arviointiperusteita. Työn empiriaosa raportoi tulokset työryhmän työskentelystä edellä mainitusta syystä ainoastaan tarjoajalle asetettavien perusehtojen osalta.

1.1 Tutkimuksessa käytettävä käsitemaailma

Aihepiiriin johdatuksena koen tarpeelliseksi heti alkuun selvittää, mitä tarkoitetaan julkisella hankinnalla sekä hankintayksiköllä.

Julkisia viranomaisia ja muita hankintayksiköitä velvoitetaan kilpailuttamaan hankintansa sen mukaisesti, mitä julkisten hankintojen tekemisestä säädetään hankintalaissa (348/2007). Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteena on tehokas ja avoin julkisten varojen käyttö. Olennaista on, että rajallisilla resursseilla hankitaan markkinoilta laadultaan ja hinnaltaan parhaita palveluja.

Hankinta määritetään hankintalain (348/2007) 5 §:ssä tavaroiden ja palvelujen ostamisena taloudellista vakuutta vastaan oman organisaation ulkopuoliselta toimijalta. Hankittavan palvelun määrittämisestä, sisällöstä, laadusta sekä muista hankintaan liitettävistä ehdoista ei hankintalaissa säädetä, vaan päätökset tekee aina ostaja. Hankintayksikkö-käsitettä käytetään yleisilmaisuna julkisen hankinnan tekijästä, jolle hankintalaki on asettanut velvoitteen kilpailuttaa hankintansa. Tunnusomaista hankintayksikölle on, että se käyttää hankintojensa rahoitukseen pääosin julkisia varoja. (Hankintalaki 348/2007, 6 §.)

Hankinnan kohteen määrittämisen ohella hankintayksikkö suorittaa kilpailutukseen liittyvää riskienhallintaa asettamalla taloudellista tilannetta, teknistä suorituskyyä ja ammatillista pätevyyttä koskevia vaatimuksia palveluntarjoajille. Vaatimukset voivat olla luonteeltaan joko laadullisia tai taloudellisia. (Paavola 2013; TEM:n www-sivut 2013.) Julkisten palveluiden kilpailutukseen liittyen on kiinnostavaa ja olennaista pohtia sitä, mitä hankintalaissa tarkoitetaan hankinnalta vaadittavalla taloudellisella tarkoituksenmukaisuudella.

Julkisen hallinnon viranomaisia oikeudellisesti sitova tarkoituksenmukaisuusperiaate korostaa hallinnollisen toimen laillisuutta ja asianmukaisuutta laissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (Hallintolaki 434/2003, 6 §; Laakso 2013, 42). Jo kilpailuttamisen järjestämiseen päätyminen tulisi olla seurausta pohjatyöstä, jossa esimerkiksi hankinnan tarve, tarkoituksenmukaisuus sekä markkinat on kartoitettu. Vaihtoehtoisestihan kunta voi hankintalaissa määrätyn perustein olla järjestämättä kilpailu-

tusta tuottamalla palvelun myös itse, jolloin kyseessä on hankinta ilman kilpailuttamista. Myös suora hankinta, hankinta kunnan organisaatioon kuulumattomalta palveluntuottajalta, on mahdollinen hankintalaissa säädettyjen erityisten perusteiden täyttyä. (Oksanen 2010, 38-39.)

Hankintapäätös tehdään tarjousten perusteella ennakoon valitun valintaperusteen mukaisesti. Vaihtoehtoina ovat halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus, joista jälkimmäiseen Luvian perusturvatoimi kilpailutuksensa perustaa (Hankintalaki 348/2007, 62 §). Kokonaistaloudelliseen edullisuuteen lukeutuvat paitsi palvelun hinta, myös kunnan palvelulta edellyttämä arvomaailmaansa pohjautuva laatu, jonka huomioimista jo hankintalakikin vaatii.

”Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, *edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä* sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.” (Hankintalaki 348/2007, 1 §).

Mielenkiintoista on pohtia arviointikriteerien asettamistyöskentelyyn liittyen, mitä laatu sosiaali- ja terveysalan palveluissa tarkoittaa, sekä kenen näkökulmasta sitä viime kädessä määritellään. Taloudelliset näkökohdat ovat olennainen osa julkisia hankintoja, kuten aina julkisia varoja käytettäessä. Kunta joutuukin usein ristituleen pyrkiessään täyttämään hankintalain velvoitteet tehokkaasta julkisten varojen käytämisestä, pyrkien samalla ostamaan markkinoilta laadultaan ja hinnaltaan parhaita palveluja rajallisilla resursseillaan. Lähdeniemen (2008, 6) mukaan näyttää siltä, että julkinen sektori pyrki valitsemaan hinnaltaan halvimman tarjouksen, vaikka kokonaistaloudellisesti huokein tarjous olisikin ajan kuluessa selvästi edullisin ratkaisu. Yleisesti oletetaan, että hankintayksikön oikeudellinen velvollisuus olisi toimia tällä tavoin. Hankintalainsäädännössä hankintalain uudistuksen myötä vuonna 2007 on kokonaistaloudellisen edullisuuden sekä halvimman hinnan väliset suhteet ja painotukset muuttuneet. Uusi laki nostaa kokonaistaloudellisen edullisuuden keskeiseksi valintaperusteeksi jättäen halvan hinnan suosimisen taka-alalle (Laakoli 2008, 8).

Julkisilla hankinnoilla on kauaskantoisia seuraamuksia. Laadun tavoitteluun sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen kohdalla on mielestäni kiinnitetty viime vuosina selke-

ästi enemmän huomiota. Nykyään laatukriteerien käyttö tarjouspyynnöissä on hintakriteerien ohella yhä yleisempää. Laadun tavoittelu johtaa yleensä aina parempaan palvelujen tasoon, sekä siitä seuraavaan hankinnan optimaaliseen kokonaistaloudellisuuteen. (Kalima 2001, 5-6.)

Sosiaali- ja terveystalvetut sisältävät erityispiirteitä verrattuna muiden palvelujen ja tuotteiden hankintaan. Vanhustenhuollon palveluja järjestäessään kunnan on huomioitava hankintalain lisäksi lukuisia sosiaali- ja terveysalan normiston vaatimuksia ja ohjeita (TEM:n www-sivut 2013). Kuntatoimijan tulee kilpailutusprosessissaan kiinnittää huomiota paitsi taloudellisten velvoitteiden täyttämiseen, myös palvelun loppukäyttäjään yhteiskunnassamme yleisesti hyväksytyjen, sekä hoitotyön eettisten arvojen mukaisesti (Laakoli 2008, 6). Lisäksi sosiaali- ja terveystoimen menot hakevat suuren osan kunnan budjetista. Vuonna 2011 vanhusten tehostetun palveluasumisen piirissä oli 6,4 % koko maan yli 75-vuotiaista. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2013.)

1.2 Kysymyksenasettelu

Tämä työ pyrkii antamaan Luvian perusturvatoimelle, kuten muillekin hankintayksiköille, välineitä vanhusten tehostetun palveluasumisen kilpailutuksessa käytettävien arviointiperusteiden laadintaan. Tehostetulla palveluasumisella tarkoitetaan ympärivuorokautista palveluasumista, jonka yksikössä hoitohenkilökuntaa on paikalla myös yöllä (STM:n www-sivut 2013).

Hankintalaki (348/2007) antaa palvelun ostajalle vapaat kädet päättää ostettavasta palvelusta sisältöineen, ehtoineen ja ennen kaikkea valintakriteereineen laissa säädettyjen menettelysäädösten puitteissa. Kunnan, yhteiskunnan sekä palvelun loppukäyttäjän näkökulmasta onnistuneilla hankinnoilla on suuri merkitys. Hankintalaki (348/2007) antaa tyydyttävien hankinnoille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisuuden hyödyntää arviointiperusteiden laadintaa. Koska laki säättää niistä menetelmällisistä velvoitteista jotka perusteita laadittaessa tulee ottaa huomioon, on niiden tunteminen välttämätöntä.

Tutkimuskysymykset, joihin tämä työ tulee vastaamaan ovat:

1. Mitä kansalliset lait, suositukset sekä ohjeet edellyttävät julkisten SOTE-palveluiden arviointiperusteiden asettamiselta?
2. Mihin laadullisiin sekä taloudellisiin näkökohtiin tulisi kiinnittää huomiota jotta ko. hankintaan liittyvien arviointikriteerien laadinta toteutuisi kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon löytämiseksi?

Tässä työssäni pyrin tutkimaan niitä näkökohtia ja huomioita oikeusdogmatiikan keinoin, jotka hankintatoimen tulisi ottaa toiminnassaan huomioon sosiaali- ja terveystalouden kilpailutuksen vertailukriteerejä laatiessaan. Toimijan on tärkeää tietää hankintalakeja soveltaessaan, mikä on oikea menettelytapa asettaa vertailuperusteet, sekä mikä palveluntuottajan valinnan kannalta olisi myös aikaa myöden edullisin ratkaisu. Optimaalinen lopputulos olisi, että hankintayksikkö saavuttaisi tavoittelemansa kokonaistaloudellisesti edullisimmat hankinnat, ja välttäisi potentiaaliset sudenkuopat hankintaprosessinsa eri vaiheissa. Laakolin (2008, 5) mukaan hankintalainsäädännön julkisille hankinnoille asettamat tavoitteet toteutuvat sitä tehokkaammin mitä paremmin hankintaprosessiin osallistuvat henkilöt tuntevat siihen sovellettavaa normistoa.

1.3 Tutkimuksen perusvalinnat

Lähtökohtana empiriaosuuden suhteen työssäni on se, että Luvian kunta on strategiset hankinnan kilpailuttamiseen liittyvät ratkaisunsa jo tehnyt. Päätös hankkia palvelut organisoituina ostopalveluina eikä tuottaa niitä omana työnä on kunnan luottamushenkilöiden toimesta tehty kuntalaisten tarpeiden ja käytettävissä olevien voimavarojen mukaisesti. Lisäksi Luvia on päättänyt käyttää tarjousten valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, joka mahdollistaa arviointiperusteiden laadinnan (Hankintalaki 348/2007, 41 §; Paavola 2013).

Lähtökohtaisesti palvelun tason kannalta vaadittavat olennaiset perusnäkökohdat ovat selvillä niiltä edellytettävän luvanvaraisuuden sekä kunnan omaan palveluntuo-

tantoon liittyvän laatutyön pohjalta. Kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat vähintään sitä tasoa, jota kunnalliselta toiminnalta edellytetään (STVOL 733/1992, 4.3 §; Tuori & Kotkas 2008, 56).

Työ on rajattu sosiaalihuollon palveluasumiselta vaadittavien arviointiperusteiden oikeustieteelliseen tarkasteluun. Metodina toimii lainoppi eli oikeusdogmatiikka, koska oikeussäännösten sisällöllinen tulkinta on julkisten hankintojen kilpailutusprosessissa välttämätöntä. Julkiset hankinnat ovat tarkoin laissa säädeltyjä. Opinnäytetyöhöni ankkuroituu vahvasti oikeustieteellinen viitekehys. Oikeustiede on hyvä esimerkki teorian klassisen määrittelyyn istuvuudesta, koska kytkös ilmiöalueen empirisiin säännönmukaisuuksiin on hyvin selkeä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1998, 138). Vaikka lakia sovelletaan ja uutta oikeuskäytäntöä luodaan jatkuvasti, lähtökohteisesti teoria ja käytäntö opinnäytetyössäni kohtaavat. Teoria näin ollen ohjaa uuden tiedon etsintää, ja työni tutkimustehtävä muotoutuu teoriasta lähteväksi deduktiivisuuden mukaisesti. Työ rakentuu teoriaosuudesta, jossa esitellyn normiston pohjalta toteutetaan empiriaosuus toimeksiantajan toiveiden, odotusten sekä arvomaailman mukaisesti.

Oikeuslähteiden sekä sosiaali- ja terveysalan ohjeistuksien ja suositusten lisäksi empiriaosuuden toteuttamisessa korostuvat kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen elementit. Empiria-osuus opinnäytetyöhön toteutetaan tiiviissä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa Luvian kunnan kanssa luonnollisissa, todellisissa tilanteissa laadulliselle tutkimukselle ominaisesti (Hirsjärvi ym. 1998, 165).

Kunnan päätöksentekoon tai hankintalain sisältöön syvemmin kuin tarjoajalta vaadittavien perusehtojen sekä arviointiperusteiden laadinnan osalta ei työssä keskitytä, kuten ei hankintamenettelyn eri vaiheisiinkaan, kuin ainoastaan siltä osin kokonaisuuden hahmottamisen kannalta on olennaista.

2 JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVA OIKEUSSÄÄNNÖSTÖ

2.1 Kansallisen hankintalakimme syntyminen ja sen keskeinen tarkoitus

Julkisella hankinnalla hankintalain (348/2007) 5 §:n mukaan tarkoitetaan hankintayksikön sekä sen ulkopuolisen toimittajan välille solmittua sopimusta, joka koskee tavarankäytön tai palvelun suorittamista taloudellista vastiketta vastaan. Merkittävimmiksi hankintayksiköiksi hankintojen määrän ja taloudellisen arvon perusteella nousevat valtion, kuntien, sekä kuntaliittojen viranomaiset (Kärkkäinen 1996, 15). ETA-sopimuksen myötä vuonna 1994 julkiset hankinnat avautuivat vapaan kilpailun piiriin. Lähtökohtaisesti julkisilla hankinnoilla pyritään tehostamaan EU:n sisämarkkinoita. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21; Oksanen 2010, 7.)

Kansallinen hankintalainsäädäntömme perustuu EY:n perustamissopimukseen (1957), sekä hankintadirektiiveihin, jotka uudistettiin vuonna 2004. Euroopan unionin oikeus muodostaa ylikansallisen, sen primäärioikeuteen perustuvan oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi EU:n jäsenvaltiot ovat rajoittaneet tiettyihin aloihin kohdistuvia suvereenia oikeuksiaan. EU-oikeuden sekundäärioikeuden sääntelyinstrumentteihin kuuluvat kansallisiin lakeihin sellaisinaan sovellettavat asetukset, sekä direktiivit, joilla pyritään harmonisoimaan unionin jäsenvaltioiden välistä lainsäädäntöä. Direktiivit asettavat kansalliselle lainsäädännölle tavoitteet, mutta sääntelyn muodot ja keinot on jätetty jäsenvaltion tehtäväksi. (Laakso 2013, 28-29.) Suomi saattoi hankintadirektiivit voimaan uudistetussa hankintalaissaan (348/2007).

Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) tavoitteena on sen 1 §:n mukaisesti tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota palvelujaan julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Käytännössä perustavoitteena hankinnalle toimii pyrkimys saada oikea tavara tai palvelu käytettäväksi oikeaan aikaan talousperiaatteen mukaisesti. Periaatteella pyritään mahdollisimman tehokkaaseen julkisten varojen käyttöön. Direktiiveillä ja hankintalailla pyritään turvaamaan tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus, sekä toimivat kansalliset sisämarkkinat. (Oksanen 2010, 7.)

”Hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.”
(Hankintalaki 348/2007, 2 §.)

Kilpailutus tarjoaa hankintayksikölle mahdollisuuden löytää hankintatarpeisiinsa hinta-laatu-suhteeltaan parhaimman ratkaisun (Eskola & Ruohoniemi 2011, 22). Hankintayksikkö on hankintalaissa määritelty hankinnan suorittava ja sopimuksen tekevä organisaatio, joka hankintaprosessissaan noudattaa hankintalakia. Pääosin julkisilla varoilla hankintalain (348/2007) 6 §:n mukaisesti rahoitetut hankinnat kuuluvan lain soveltamisen piiriin, joten hankintayksiköksi luokitellaan taho, joka hankinnoissaan käyttää julkisia varoja. Siitä, mitä hankitaan tai millaisin ehdoin, ei laissa säädetä, vaan hankittavasta palvelusta sisältöineen, laatuvaatimuksineen ja ehtoineen päättää aina hankintayksikkö. Hankintayksiköiden tulee kilpailuttaa hankintansa laissa säädetyllä tavalla. (Oksanen 2010, 22; Hankintalaki 348/2007, 2 §.)

Laki säättää niistä periaatteista ja menettelytavoista, joita hankintamenettelyn joka vaiheessa tulee noudattaa. Euroopan yhteisön perustamissopimukseen pohjautuvia keskeisiä hankintaperiaatteita ovat syrjimättömyyden-, yhdenvertaisuuden-, avoimuuden- ja suhteellisuuden periaatteet (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21-25). Kansallisessa lainsäädännössämme hyvän hallinnon periaatteille ja käytännöille säädetyt vähimmäiskriteerit löytyvät perustuslakimme (731/1999) 21 §:stä. Periaatteet ja käytännöt velvoittavat viranomaisen ja hallinto-orgaanien henkilöstöä toimimaan hallintoasiaa käsitellessään niiden mukaisesti. Hallinnollista menettelyä koskevista hyvän hallinnon takeista säädetään hallintolaissa (434/2003). Hallintolakia sovelletaan muun muassa julkisten palvelujen toteuttamisessa hallintosopimuksia solmittaessa. Hallintolain rooli on hankintalakiimme nähden sitä täydentävä yleislaki, jonka or-

ganisatorinen soveltamisala koskee julkisen hallinnon toimielimissä hoidettavia julkisia hallintotehtäviä. (HL 434/2003, 2 §; Laakso 2013, 36-37.)

Keskeisimmäksi periaatteeksi hankintalainsäädännön kannalta nousee juuri syrjimättömyyden periaate, josta on säädetty EY:n perustamissopimuksen 12 artiklassa. Eri-lainen kohtelu hankintamenettelyssä on sallittu ainoastaan silloin, jos se pystytään perustelemaan puolueettomin syin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21.) Hankintayksikkö ei esimerkiksi saa asettaa kilpailutuksessa käyttämiään tarjoajien kelpoisuus-tai tarjousten arviointikriteerejä siten, että ne asettaisivat tarjoajat epätasa-arvoiseen asemaan, tai antaisivat sille rajoittamatonta valinnan vapautta tarjouksen valinnassa. Huomioitavien näkökohtien tulee aina liittyä hankinnan kohteeseen. (MAO 232-233/2009.)

Jotta hankinta onnistuisi hankintayksikön toivomalla tavalla, tulee tarjoajilla olla riit-tävän tarkka käsitys hankinnan kohteesta ja sen sisältöön kohdistuvista vaatimuksis-ta. Edellytyksenä luonnollisesti on, että hankintayksikkö on selvittänyt ensin itselleen tulevan hankinnan sisällön kilpailuneutraalisuuden, ketään syrjimättömän kilpailu-menettelyn, vaatimukset huomioiden. (Oksanen 2010, 49.) Markkinoita kartoittamal-la hankintayksikölle annetaan hankintalain puitteissa mahdollisuus selvittää ja sel-keyttää, mitä tuotteita tai palveluja ylipäättään on tarjolla. Tekninen vuoropuhelu pal-veluntarjoajien kanssa markkinoiden kartoitusmielessä on mahdollista ennen tarjous-kilpailun käynnistymistä. (Eskola ym. 2011, 137-138.)

Hankintailmoituksessa ja/tai tarjouspyynnössä hankintayksikkö ilmoittaa hankinnan kohteen lisäksi kaikki muut hankintamenettelyn ja tarjouksen kannalta olennaiset tie-dot. Tarjouspyynnön sisältö muotoutuu hankinnan luonteen ja laajuuden mukaisesti. Tarjouspyyntö tulee hankintalain (348/2007) 70 §:n mukaisesti tehdä kirjallisesti, josta poikkeaminen on mahdollista vain tarkoituksenmukaisuuden periaatetta kunni-oittamalla, kuten erityisen kiireellisissä hankinnoissa. (Lukkarinen 2007, 159-161.)

Hankintalainsäädännössä säädettyjen menettelysäännösten rikkomistapauksissa te-hokkain muutoksenhakukeino on valitus markkinaoikeudelle. Markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 395; Hankintalaki 348/2007, 85, 103 §.) Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 106 §:n nojalla markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta

huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja tutkiessani tein huomion, että hankintaperiaatteita sekä -menetelmiä käsittelevät asiat olivat paljon yleisempiä 90-luvulla. Tämä on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon hankintalainsäädännön syntymisen ajankohta. Eskola & Ruohoniemi (2011, 51) toteavat palveluhankintojen kilpailuttamisessa ilmenevän huomattavasti enemmän ongelmia kuin tavaroihin kohdistuvissa hankinnoissa. Syynä tähän lienee edellä mainitun lähteen mukaan kokemattomuus kilpailuttaa palveluhankintoja, sekä palvelujen tuotteistamisen hankaluus ja ehkäpä myös epätietoisuus siitä, mitä lopulta halutaan hankkia. Markkinaoikeus käsittelee vuosittain lukuisia valituksia liittyen hankintamenettelyyn. (Finlex:in www-sivut 2013.)

2.2 Kilpailuttamisvelvollisuus

Hankinnat, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolelta, ja jotka ylittävät laissa säädetyt tietyt euromäärät, tulee hankintalain velvoittamina kilpailuttaa (Hankintalaki 348/2007, 3 luku). Julkisen sektorin hankkimien palvelujen kilpailuttamisella pyritään palvelujen tehostamiseen, palvelujen laadun parantamiseen, yritysten kilpailukyvyyn ja markkinoiden toimivuuden edistämiseen, sekä korruption ehkäisyyn. Kilpailuttamisesta saadaan hyötyä silloin, kun markkinat ovat toimivat. (Hankintalaki 348/2007, 2 §; Oksanen 2010, 7.)

Suomen kansallisen hankintalainsäädännön uudistamisen myötä uudessa hankintalaissa (348/2007) korostuu hankintayksikön hankintatarpeen näkökulma, jossa hankintojen tekemisen ensisijainen tarkoitus on nämä tarpeet tyydyttää. Vanhassa hankintalaissamme (1505/1992) sen sijaan korostettiin hankintayksikön velvollisuutta muuttaa aktiivisesti markkinoilla vallitsevia kilpailuolosuhteita. (HE 50/2006.)

Uusi hankintalaki säättää kynnysarvoista, jotka jakavat julkiset hankinnat niiden taloudellisen arvon perusteella kolmeen eri ryhmään, jotka ovat kansallisen kynnysarvon alittavat, kansallisen kynnysarvon ylittävät sekä EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat (Hankintalaki 348/2007, 3 luku; Oksanen 2010, 14). Kynnysarvoilla on merkittävä asema kilpailuttamisvelvoitteeseen liittyvän tehtävän ratkaisun sekä noudatettavien käytäntöjen suhteen (Laakoli 2008, 12). Hankintalain uudistus kynnysarvojen

käyttämisestä antoi hankintayksiköille mahdollisuuden soveltaa omia kilpailuttamisohjeitaan ja menetelmiään hankintalain soveltamisen sijaan kansallisen kynnysarvojen alittavien hankintojen osalta (Eskola & Ruohoniemi 2011, 91). Kynnysarvot huomioivat näin ollen myös kilpailutuksen hankintayksiköiltä vaatimat resurssit, pyrkien optimoimaan niiden käyttöä.

Tarjouskilpailu tulee hankintalain (348/2007) 15 §:n mukaisesti järjestää, jos hankinnan arvo ylittää kansallisen kynnysarvon. Eri kynnysarvojen ylittäminen rajaa ylipäättään hankintalain soveltamista. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 86-88.) Kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat on ilmoitettava sähköisessä ja maksuttomassa työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä markkinapaikassa HILMA:ssa internetissä, osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi (Hankinta-asetus 614/2007, 4 §; HILMA:n www-sivut 2013). Kansallisen kynnysarvon lisäksi EU-menettelyn mukaisille kilpailutettaville hankinnoille on direktiivein säädetty omat EU-kynnysarvot, jotka ylittävät hankinnat tulee myös HILMA:ssa ilmoittaa. Tällöin hankinnasta on ilmoitettava EU-laajuisesti. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 88-89; Hankinta-asetus 614/2007, 8 §; Hankintalaki 348/2007, 5 luku.)

3 SOTE-HANKINTOIHIN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET PERUSTEET

3.1 Kunnalle asetettu velvoite palveluiden järjestäjänä

Kuntalain (365/1995) 2§:n mukaisesti kunnan tehtävänä on hoitaa itsehallintonsa nojalla sille laissa säädetty tehtävät. Kunnan vaihtoehtoina järjestää lakisääteiset tehtävänsä valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon ovat hoitamalla tehtävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkia palvelut muilta palveluntuottajilta tai antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli (STVOL 733/1992, 3§; Lukkarinen 2007, 15).

Palveluasumisen järjestämisestä on säädetty sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja palveluasumisesta sen 22 ja 23 §:ssä. Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jossa säädettyt palvelut kuuluvat nimenomaisesti kuntien hoidettaviksi. Jo Suomen perustuslaista (731/1999, 19 §) juontaa julkiselle vallalle eli valtiolle ja kunnille asetettu velvoite turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

SOTE-hankintojen osalta kaikkiin hankintoihin sovelletaan hankintalain (348/2007) yhteisiä säännöksiä (I osa), hankintapäätöksestä, hankintasopimuksesta sekä oikeusturvakeinoista säädettyä (IV osa), sekä yleisestä menettelystä säädettyjä pykälä 60-61 ja 63-64 (Hankintalaki 348/2007, 21 §; Laakoli 2008, 17).

3.2 SOTE-palvelut toissijaisina palveluina

Palveluhankinnat on hankintalaissa luokiteltu ensisijaisiin (Hankintalaki 348/2007, liite A) sekä toissijaisiin (Hankintalaki 348/2007, liite B) palveluihin, joista jälkimmäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, vanhusten tehostettua palveluasumista myöden, lukeutuvat (Hankintalaki 348/2007, liite B). Niihin sovelletaan ensisijaisesti kansallista avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä. (HE 50/2006; Hankintalaki 348/2007, 15 §.) Avoimessa menettelyssä julkisesta hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, ja kaikille halukkaille palveluntuottajille annetaan mahdollisuus osallistua kilpailutukseen tekemällä tarjouspyyntöasiakirjojen mukainen tarjous (Hankintalaki 348/2007, 5 §). Menettely soveltuu hyvin käytettäväksi palvelujen hankintaan joiden sisältö on selkeästi määritetty. Avoimen menettelyn erona rajoitettuun hankintamenettelyyn on lähinnä se, että rajoitetussa menettelyssä tarjouksia pyydetään vain määrättyä joukosta palveluntuottajista (Hankintalaki 348/2007, 24 §). Tällöinkin on noudatettava hankintamenettelyltä vaadittavaa tasapuolisuuden periaatetta, jolloin tarjouspyyntö tulee lähettää mahdollisimman monelle soveltuvuusperusteet täyttävälle toimijalle (Oksanen 2010, 33).

Kansallinen kynnysarvo sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa on korkea, 100 000 euroa (Hankintalaki 348/2007, 15 §), jonka voisi perustella johtuvaksi palveluhankintojen valmisteluun kuluvien runsaiden resurssien määrällä. Kansallisen kynnysarvon jäädessä ylittymättä, hankintayksikkö saa päättää hankintamenettelyyn

ja kilpailuttamismenettelyyn liittyvistä suuntaviivoista itse. Tällöinkin tulee soveltaa julkisen hallinnon yleisiä periaatteita, jotka ovat vähimmäisvaatimuksia hallintotoiminnan laadun suhteen. Hyvän hallinnon periaatteita ovat yhdenvertaisuus, tarkoituksidonnaisuus, puolueellisuus, suhteellisuus sekä luottamuksensuoja. (HL 434/2003, 6 §; Kulla 2012, 93-107; Lukkarinen 2007, 135.)

Yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen on suurelta osin luvanvaraista toimintaa, joksi laki yksityisistä sosiaalipalveluista sekä laki yksityisestä terveydenhuollosta sen säättää (922/2011, 7 §; 152/1990, 2a, 4 §). Yritykset, järjestöt ja yksityiset henkilöt, jotka ylläpitävät terveydenhuollon toimintayksikköä tai tuottavat ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tarvitsevat toiminnan harjoittamiseksi lääninhallituksen toimintaluvan (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011, 7, 8 §). Läninhallitukset tarkastavat toimintakertomusten ja tarkastuskäyntien avulla, että luvanvaraisten palveluntuottajien asianmukaiset toimintaedellytykset tilojen laitteiden, henkilökunnan, lääketieteellisen asianmukaisuuden sekä potilasturvallisuuden osalta täyttyvät myös luvan myöntämisen jälkeen (AVI:n www-sivut 2013; Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011, 4 §; Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990, 3 §).

Laki sosiaalipalvelujen valvonnasta asettaa yksityisiä sosiaalipalveluja antavalle toimintayksikölle palvelujen tuottamisen reunaehdot koskien olosuhteita joissa hoito ja huolenpito annetaan, sekä henkilöstöltä vaadittavaa mitoitusta palvelujen tarpeen ja hoidettavien lukumäärään nähden. (Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996, Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990.)

Toimintaedellytyksistä säädetään keskeisesti henkilöstön osalta laeissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) sekä sosiaalihuollon ammatillisen henkilön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005). Molempien lakien 1 §:n mukaisesti niiden tarkoituksena on edistää potilas- ja asiakasturvallisuutta, hänen oikeuttaan laadultaan hyvään hoitoon ja sosiaalihuoltoon sekä hyvään kohteluun edellyttäen sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä tähän tarvittavaa koulutusta ja perehtyneisyyttä.

Palveluja käyttävällä asiakkaalla on oikeus hyvään hoitoon ja kohteluun. Laeissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja

oikeuksista (812/2000) pyritään turvaamaan palvelujen käyttäjän oikeusturva, sekä asettamaan puitteet hänen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttavan tahon väliselle vuorovaikutukselle ja yhteistyölle. Potilaan tulee saada terveydentilansa edellyttämää terveyden- ja sairaanhoitoa käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa. Sosiaalihuollon asiakaslaissa on pyritty vahvistamaan sosiaalihuollon asiakkaan asemaa korostamalla asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja mahdollistamaan hänen osallistumisensa palvelujensa suunnitteluun ja toteutukseen. (HE 228/1998.)

Asiakasta tulisi kuulla ennen kuin viranomainen tekee päätöksiä siitä, mitä palveluja hän sosiaalihuollosta saa, ja miten ne käytännössä toteutetaan (HL 434/2003, 34 §). Lait asettavat velvollisuuksia palvelujen järjestäjille sekä palvelua toteuttaville ammattihenkilöille. Huolimatta siitä, tuottaako palvelun viranomainen itse vai yksityinen palveluntuottaja, lakeja siis sovelletaan. (Heiliö ym. 2006, 551.)

4 TARJOAJIEN VALINTA

4.1 Tarjoajan hyväksyminen mukaan tarjouskilpailuun

Kun hankinta on suunniteltu toteutettavaksi, siihen liittyvistä hankintamenettelyistä päätetty sekä hankintailmoitus että tarjouspyyntöasiakirjat julkaistu, voi hankintayksikkö siirtyä tarjouksille asetetun määräajan umpeuduttua käsittelemään palveluntuottajilta saamia tarjouksia. Ennen tarjousten valintaan ja vertailuun ryhtymistä arvioidaan tarjoajien kelpoisuus sekä kyky tuottaa hankinnan kohteena oleva palvelu. Hankintalain (348/2007) 71-72 §:t käsittelevät hankintamenettelyn merkittävintä vaihetta, tarjoajien valintaa. Säädökset antavat hankintayksikölle mahdollisuuden pienentää toimittajan heikosta taloudellisesta asemasta tai muista tekijöistä johtuvia riskejä varmistamalla tarjoajan hankinnan toteuttamiseen liittyvien resurssien riittävyys (Hankintalaki 348/2007, 71 §). Lain mukaan perusteet valinnan suorittamiseksi voivat liittyä toimittajien taloudelliseen ja rahoitukselliseen asemaan, ammatilliseen ja tekniseen pätevyyteen tai muihin hankinnan kannalta olennaisiin perusteisiin. Jos tarjoaja ei täytä hankinnan toteuttamiselta vaadittavia teknisiä, taloudellisia tai muita

edellytyksiä, tulee hankintayksikön sulkea ko. tarjoaja pois tarjouskilpailusta. (Hankintalaki 348/2007, 72 § ; Lukkarinen 2007, 163-164.)

Tarjoajan poissulkemiseksi on hankintayksikön käytettävissä myös hankintalaissa luetellut ns. harkinnanvaraiset poissulkuperusteet, joita tulee käyttää suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Periaatteen soveltaminen tulee esille erityisesti silloin, kun viranomainen harkitsee tietyn henkilötahon kannalta epäedullisia seuraamuksia. Viranomaisen on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen huomioimalla mahdollisimman vähäinen yksityisten oikeuksien rajoittaminen. Vain sellaisia keinoja, jotka ovat olennaisia ja välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi, on oikeutettua käyttää. Periaatteen huomioimattomuus sulkemalla tarjoaja pois kilpailutuksesta riittämättömin perustein voi merkitä tarjoajalle kohtuuttomia seuraamuksia. (Kulla 2012, 104-105.) Keinot, joita viranomainen hallinnollisissa toiminnoissaan käyttää, eivät saa olla ylimitoitettuja tai kohtuuttomia. Olennaista on, että tarjoajan poissulkeminen kilpailusta on tarpeellinen ja välttämätön tarkoituksenmukaiselta hankinnalta edellytettävien tavoitteiden näkökulmasta. (Laakso 2013, 41.)

4.2 Tarjoajilta edellytettävät vähimmäisvaatimukset

Tarjoajalle voidaan asettaa soveltuvuuden vaatimuksia, edellytyksiä sekä soveltuvuusehtoja, jotka määrittävät kyseessä olevan hankinnan osalta ne vähimmäisvaatimukset jotka tarjoajan tulee täyttää tullakseen huomioiduksi tarjouskilpailussa (Lukkarinen 2007, 165). Hankinnoissa voidaan käyttää tarjoajan soveltuvuutta kartoittavaa tarjoajille lähetettävää tarjouspyyntölomaketta, jossa hankinnalle määritetyt vähimmäisvaatimukset on tarkasti ja yksityiskohtaisesti lueteltu. Tarjoajan tulee täyttää kunkin vaatimuksen kohdalla numeerinen tai muu tieto, tai vastata joko kyllä tai ei. (Lähdeniemi 2008, 22.) Pelkkää tarjoajan soveltuvuuden käyttämistä tarjoajan valinnassa ei liene taloudellisuusperiaate huomioiden tarkoituksenmukaista käyttää, kun kyseessä on mittavia voimavaroja sitova hankinta.

Tarjoajan soveltuvuudelta vaadittavien ehtojen on liityttävä tarjoajaan eikä hankittavaan palveluun, sekä tarjoajia tulee kohdella tasapuolisesti ketään syrjimättä. Hankintayksikkö voi asettaa palveluntarjoajille vähimmäisvaatimusten lisäksi muitakin

vaatimuksia, jotka ovat tarjoajan soveltuvuuden varmistamiseksi tarpeen. Tällöinkin ne tulee hankintailmoituksessa ja/tai tarjouspyynnössä asettaa nimenomaisesti tarjoajan soveltuvuuden vaatimuksiksi. Tällaisena erityisenä vaatimuksena voi toimia esimerkiksi tarjoavan yksikön käyttämä ammatillinen erityisosaaminen. (Hankintalaki 348/2007, 56 §.)

Ilman tarkentavien perusteiden asettamista tarjoajan kelpoisuuden arvioimiseksi voisi Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO:2005:2608) perusteella soveltaen vetää johtopäätös, jonka mukaan pelkästään aluehallintoviraston myöntämän toimiluvan ja lakeihin pohjautuvan seurannan johdosta voitaisiin tarjoajan kelpoisuudelle asetetut vähimmäisvaatimukset katsoa tulleen täytetyiksi:

”Kaupungin asfalttitöitä koskevassa hankintamenettelyssä tarjoajien tuli tarjouspyynnön mukaan esittää niiden kelpoisuutta kuvaava, erään yksityisoikeudellisen yhdistyksen antama pätevyystodistus. Kun otettiin huomioon vaatimus ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta sekä kilpailumahdollisuuksien hyväksikäytöstä ja koska ei myöskään ollut ilmennyt perusteita, joiden vuoksi todistukseen sisältyviä tietoja ei voitaisi esittää muutoin kuin tämän todistuksen välityksellä, korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei tarjoajaa ollut voitu sulkea pois tarjouskilpailusta pelkästään sanotun todistuksen puuttumisen johdosta.” (MAO:525-526/11.)

Avoimessa menettelyssä tarjoajan soveltuvuus arvioidaan ennen tarjouskilpaan hyväksytyjen tarjousten vertailua. Tarjoajan soveltuvuuden ehdot on pääsääntöisesti erotettava itse palvelun tai hankinnan kohteen valintakriteereistä. (Hankintalaki 348/2007, 52 §.)

5 VALINTAPERUSTEET KILPAILUTUKSESSA

5.1 Kokonaistaloudellinen edullisuus

Valintaperusteella tarkoitetaan lain terminologiassa joko kokonaistaloudellista edullisuutta tai pelkkää hintaa. Ne muodostavat valintaperustevaihtoehdot, joista hankintayksikön tulee valita käytettäväksi kilpailutuksessaan, ja ilmoittaa valittu peruste tarjouspyynnössään (Hankintalaki 348/2007, 62 §). Kun valintaperusteeksi on valikoitunut kokonaistaloudellinen edullisuus, tulee ilmoittaa myös ne arviointiperusteet, joilla tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta tullaan arvioimaan (Eskola & Ruohoniemi 2011, 284-285; Hankintalaki 348/2007, 41 §). Hankintalaissamme kokonaistaloudellinen edullisuus on muodostunut keskeiseksi valintaperusteeksi (Laakoli 2008, 8).

Vertailtaviksi hankintatarjoukset asetetaan käyttämällä pisteytystä nimenomaan ennalta määrättyjen painotusten mukaisesti. palveluntuottajien valinta tulisi perustua tarjouksen kokonaistaloudelliseen hintaan tai edullisuuteen, joka muodostuu vertailuperusteiden kokonaisuudesta. (Hankintalaki 348/2007, 62, 69 ja 71 §; Pekkala 2007, 394.) Vertailuperusteiden asettamisen avulla palvelu tuotteistuu, ja sen sisällön konkreettinen tarkastelu helpottuu.

Hankintayksikön on käyttäessään tarjousten valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta noudatettava sen harkintavaltaa rajoittavia oikeuskäytännössä vahvistettuja hankinta- sekä hyvän hallinnon periaatteita (Eskola & Ruohoniemi 2011, 353).

5.2 Kokonaistaloudellinen edullisuus sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa

Hankintalaki jättää hankintayksikölle laajan harkintavallan koskien päätöksiä hankinnan kohteista sekä ehdoista, sekä siitä, mitä hankinnan kohteen ominaisuuksia se valinnassaan haluaa painottaa. Sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen hankintojen suhteen tilanne on hieman toinen, koska lainsäädäntö asettaa reunaehdot tarjoajalle sekä hankinnan kohteelle asetettaville vaatimuksille.

”Hankintayksiköllä on harkintavaltaa sovellettavien kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden sekä niiden mahdollisen painotuksen määrittämisessä. Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteina tulee käyttää sellaisia seikkoja, joiden perusteella voidaan selvittää, mikä tarjouksista on taloudellisesti edullisin. Vertailuperusteiden tulee lisäksi liittyä hankinnan kohteeseen ja olla luonteeltaan syrjimättömiä. Vertailuperusteet eivät myöskään saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta tarjousten vertailun toteuttamisessa.” (MAO:525-526/11.)

Sosiaali- ja terveysalan palveluja tarkastellessa on paitsi taloudellisesti, myös eettisesti syytä huomioida myös palvelun loppukäyttäjä. Kun palvelun kokonaistaloudellisuutta arvioidaan, tulisi sitä arvioida laajemmin kuin hetkellisenä hintatarkasteluna. Kun tarkastelu ulotetaan palvelun sisältöön ja kokonaistaloudellisuuteen koko tulevan sopimuskauden osalta, voi hankinta osoittautua kaikkea muuta kuin edullisimmaksi ratkaisuksi. (Laakoli 2008, 6.)

Esimerkiksi tarjoajan mahdollisuudet ylläpitää vanhuksen toimintakykyä voivat olla vähimmäisvaatimusten mukaiset, mutta selkeästi heikommat kuin kilpailevan tarjouksen antaneella tarjoajalla. Tällöin vanhus saattaa tarvita selkeästi enemmän yhteiskunnalle kalliiksi koituvia erityissairaanhoidon palveluja. Paras mahdollinen hyöty ei hankintayksikön eikä lainsäätäjän näkökulmista näin ollen toteudu laissa säädettyllä tavalla. Palveluntarjoajan realistisia mahdollisuuksia vanhuksen toimintakyvyn ylläpitäjänä voidaan arvioida asettamalla niitä mittaavia laatuksiteerejä, kuten esimerkiksi henkilöstön erityisosaamista, työkokemusvuosia tai asiakkaan toimintakykyä ylläpitävien toimintojen määrää ja laatua kartoittavia kriteerejä (Hankintalaki 348/2007, 59 §).

Palveluntarjoajan laadun saattaa kyseenalaistaa myös poikkeuksellisen alhainen tarjoajan ilmoittama hoitomaksu. Hankintalain (348/2007) 21 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoihin sovelletaan myös pykälää 63, jonka mukaan ”hankintayksikkö voi hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen”. (Lukkarinen 2007, 167-168.) Jotta kokonaisvaltaisen edullisuuden saavuttaminen olisi mahdollista, tulee hankintayksikön ottaa tarjouksia vertaillaessaan huomioon kaikki mahdolliset asiaankuuluvat kustannukset paitsi hetkellisesti, myös myöhemmin sopimuskauteen kuuluvina ajankohtina.

6 ARVIOINTIPERUSTEIDEN LAADINNASTA

6.1 Arviointiperusteet hankintalain tarjoamana välineistönä

Kun kilpailutukseen on päätetty lähteä käyttämällä kokonaistaloudellisen edullisuuden valintaperustetta, on tarkoituksenmukaista keskittyä tarkastelemaan arviointiperusteita. Niiden asettelun avulla palvelu tuotteistuu, ja sen sisällön konkreettinen tarkastelu helpottuu. Tuotteistuksen avulla kehitetään organisaation palvelutuotantoa asiakkaiden tarpeita vastaaviksi. Tarjottavien palvelujen sisällön ja hinnan vertailtavuus on tuotteistamisen keskeinen tavoite hankintayksikön näkökulmasta. (Lukkari-nen 2007, 80.) Kun arviointiperusteiden laadintaan käytetään riittävästi aikaa ja ne jäsennetään olennaisiksi hankittavan palvelun näkökulmasta, voidaan laatia kokonai-suus, joka täyttää julkisten varojen käyttöön kohdistuvat, sekä palvelun loppukäyttä-jän odotukset (Laakoli 2008, 31).

Kiviniemen (2011, 1, 6) julkisten hankintojen neuvontayksikössä tekemän selvityk-sen mukaan markkinointioikeus käsitteli vuosina 2010-2011 eniten tapauksia, jotka liittyivät tarjouspyyntövaiheen virheelliseen menettelyyn. Yleisimmin juridisia on-gelmia ilmeni juuri arviointiperusteiden esittämisessä. Erityisesti laadun osatekijöi-den täsmentämisessä, määrittelyssä tai yksilöinnissä oli puutteita, sekä siinä, kuinka eri arviointiperusteita tai niiden alakohtia tullaan pisteyttämään, painottamaan tai muulla tavoin arvioimaan.

Pekkalan ja Pohjosen (2010, 356) mukaan kulloiseenkin hankintaan parhaiten sovel-tuvia yksittäisiä arviointiperusteita tulisi määrittää ja asettaa siten, että ne ovat perus-teltuja hankinnan laadun tai laajuuden kannalta. Pekkala (2007, 356) ehdottaa enin-tään kolmesta viiteen arviointiperusteen määrittelyä, jotta vertailuun käytettävä työ-määrä pysyisi kohtuullisena. Yksittäinen tarjouspyynnössä esitetty arviointiperuste voi jakaantua lukuisiin osatekijöihin sekä niiden suhteellisiin painotuksiin, jotka hankinta-asiakirjoissa on määritelty. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankin-noissa ei edellytetä ilmoitettavaksi vertailuperusteiden suhteellisia painoarvoja, mutta niin halutessaan voi hankintayksikkö ne ilmaista. Jos painotuksesta päätetään luopua, vertailuperusteet tulee ilmoittaa kuitenkin tärkeysjärjestyksessä. (Hankintalaki

348/2007, 62 §.) Säännös lisättiin uuteen hankintalakiin hankintamenettelyn läpinäkyvyyden sekä tarjoajien oikeusturvan parantamiseksi. (Lukkarinen 2007, 165-166.) Tilanteessa, jossa ei painoarvoja eikä tärkeysjärjestystä ole ilmoitettu, pidetään perusteita keskenään samanarvoisina (Eskola & Ruohoniemi 2011, 158).

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä ilmaistuihin hyvän hallinnon oikeudellisiin perusteisiin lukeutuvan yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy oikeutus poiketa tietyin edellytyksin periaatteen soveltamisesta. Toisiinsa verrattavissa tilanteissa ei hallinnollisessa toiminnassa ole velvollisuutta menetellä samalla tavalla, jos valittu menettely on hyväksyttävästä syystä objektiivisesti perusteltavaa ja oikeuttavaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen julkisten hankintojen kohdalla etusijajärjestyksen asettaminen on sallittua rajallisten resurssien jakamiseen liittyen, kunhan siihen liittyvät päätökset on tehty ennalta määrättyjen perusteiden mukaisesti mielivaltaa tai syrjintää käyttämättä. (KHO:2006:55; KHO:2002:60.)

Hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä tulee esittää tarjoajille käytettävät arviointiperusteet kirjallisesti, ja niin selkeästi laadittuina, että niiden pohjalta voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailtavissa olevia tarjouksia. Näin toteutetaan periaatteita syrjimättömästä ja tasapuolisesta hankintamenettelystä. (Hankintalaki 348/2007, 40 §; Lähdeniemi 2008, 19.) Yleisesti asetettu arviointiperuste antaisi hankintayksikölle rajoittamattoman vapauden valita haluamansa palvelu (Pekkala 2007, 395). Myös hankintayksikkö hyötyy; se saa tarjouksia, jotka vastaavat hankinnan kohteelle asetettuja vaateita. Lisäksi optimoidaan tarjousten vertailuun ja tarjoajien valintaan ohjattujen resurssien taloudellinen ja tehokas käyttö. On kuitenkin syytä muistaa hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön välinen oikeudellinen soveltamisohje; ristiriitatilanteessa hankintailmoitusta pidetään ensisijaisena (MAO:477/11).

Tarjousten arviointiperusteet tulee aina liittyä hankinnan kohteeseen, ja niiden perusteella tulee kyetä määrittää, mikä tarjouksista on kokonaistaloudellisesti edullisin. Tarjouksia on kuitenkin verrattava jokaista vertailuperustetta käyttäen ja hankintapäätöksessä on perusteltava kuinka perustetta sovelletaan tarjoukseen. Tarjousten vertailu on suoritettava kaikkia hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitettuja perusteita käyttäen. Uusien ennakolta ilmoittamattomien perusteiden käyttö on

tarjouksia vertaillen kiellettyä. (Hankintalaki 348/2007, 73 §; HE 50/2006; MAO:2012:524.)

”Hankintayksikön menettely tarjouspyynnön laatimisessa ja tarjouksia vertailtaessa ei ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua, kun hankintayksikkö oli soveltanut tarjousvertailussaan sellaisia osatekijöiden painoarvoja ja sellaista laskentakaavaa, joita se ei ollut ilmoittanut tarjouspyyntöasiakirjoissa ja joiden merkityksestä tarjoajat eivät näin ollen olleet olleet tietoisia tarjousta laatiessaan” (KHO:2010:69).

”Hankintayksikkö oli menetellyt julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti, kun se ei ollut suorittanut tarjousten vertailua tarjouspyynnössä ilmoittamiensa hankinnan ratkaisemisen perusteiden mukaisesti ja kun se oli perustanut hankintapäätöksensä seikkoihin, joita se ei ollut ilmoittanut tarjouspyynnössä hankinnan ratkaisemisen perusteiksi” (KHO:2010:19).

Kun tarjousten valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus, on kunkin vertailuperusteen tärkeysjärjestys tai painoarvo otettava huomioon lopputuloksessa:

”Tarjouksen valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus, jonka vertailuperusteita ovat olleet vertailuhinta 70 prosentin ja palvelun lisälaatu tekijät 30 prosentin painoarvolla. Tarjouspyyntöasiakirjoissa on ilmoitettu palvelun vähimmäisvaatimukset. Palvelun lisälaatu on ilmoitettu vertailtavan vähimmäisvaatimukset ylittävältä osalta tarjouspyynnön liitteessä 3 ilmoitettujen kriteerin perusteella. Liitteessä 3 palvelun lisälaatu koskeva vertailuperuste on jaettu seuraaviin alakohtiin: asukkaan asuintilat (0–7 pistettä), WC- ja peseytymistilat (0–3 pistettä), yksikössä on sertifioitu laatu järjestelmä (kyllä, 5 pistettä; ei, 0 pistettä), ateriapalvelut (0–7 pistettä), palvelunkuvaus arkeen kuuluvista luovan terapian muodoista (0–4 pistettä) ja palvelukuvaus lääkäripalveluiden järjestämisestä (0–4 pistettä). Edellä mainittujen alakohtien osalta on ilmoitettu, mitä tarjouksesta on pitänyt käydä ilmi vertailukohdan arviointia varten ja mitä ominaisuuksia hankintayksikkö tulee arvioida tarjousten vertailussa.” (MAO:525-526/11.)

Hankintalain (348/2007) 62 §:n mukaan vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia. Laissa luetellut vertailuperusteet edustavat ainoastaan esimerkkejä. Muidenkin kriteerien käyttö on sallittua lainmukaisen hankintamenettelyn säännösten puitteissa. (Pekkala 2007, 394.) Hankintayksikkö saa itse päättää ne vertailuperusteet, joista se katsoo kokonaistaloudellisuuden muodostuvan. Lähtökohtaisesti asetetuilla perusteilla tulee olla taloudellista merkitystä hankintayksikölle:

”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hankintayksikkö voi kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidessaan ottaa huomioon myös asianomaisen yleisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyviä perusteita, jos tällaiset perusteet ovat mitattavissa ja liittyvät hankinnan kohteeseen” (Hankintalaki 348/2007, 62 §).

Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla on kyse pykälän 62 § mukaisista hankinnoista, joissa palvelun tarjoamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella, ammattitaidolla tai pätevyydellä on erityinen merkitys. Tällöin voidaan arviointiperusteiden asettamisessa käyttää luvanvaraisen toiminnan lähtökohtana edellytettävien vähimmäisvaatimusten ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa (MAO:107-108/11).

Kirjallisuudessa ja kilpailutusasiakirjoissa kyseisiin perusteisiin viitattaessa nähdään usein käytettävän käsitettä ”lisälaatu”. Myös hankintalain (348/2007) 56 §:n mukaan hankintayksikkö voi esittää ehdokkaiden tai tarjoajien rahoituksellista ja taloudellista tilannetta, teknistä suorituskyyä ja ammatillista pätevyyttä sekä laatua koskevia vaatimuksia sekä vaatia ehdokkaita ja tarjoajia esittämään niihin liittyviä selvityksiä. Edellytyksenä on, että vaatimukset ja selvitykset liittyvät tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta, ja että ne suhteutetaan hankinnan käyttötarkoitukseen, luonteeseen sekä laajuuteen. Vaatimuksilla pyritään edistämään laadun huomioimista hankintaa toteuttaessa (HE 50/2006).

”Hankintayksikkö voi harkintavaltansa rajoissa palveluntuottajan kokemusta alalta arvioidessaan ottaa hankinnan kohteen kannalta merkityksellisenä kokemuksena huomioon myös tarjoajien kokemuksen tehostetusta palveluasumisesta tai vaativasta hoivasta” (MAO:478/10).

Markkinaoikeus on ratkaisussaan (87/12) katsonut, että hankintayksiköllä on ollut oikeus sulkea ulos tarjouskilpailusta tarjoaja, joka ei ole täyttänyt tarjouspyynnössä tarjoajan soveltuvuudelle asetettua vaatimus vähintään kolmen vuoden kokemuksesta vanhusten tehostetun palveluasumisen järjestämisestä. Markkinaoikeuden mukaan peruste on liittynyt keskeisesti tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta.

Markkinaoikeus on katsonut myös hyväksyttäviksi vertailuperusteiksi muun muassa henkilöstön muistihoitajakoulutuksen, muun vastaavan erityiskoulutuksen, johtajan johtamiskoulutuksen, asumisyksikön profiloitumisen selkeästi jollekin osaamisalueelle, asukkaan oikeuksiin liittyvän lisälaadun, kuten ulkoilun, virkistätymistoiminnan, toimintakyvyn kehittämisen, ja niin edelleen. Hyväksyttävää on myös vaatia tarjoajalta sertifioitua laatujärjestelmän luomista. (MAO:107:108/11.)

6.2 SOTE-palvelun laadun määrittelyä

Vaikka hankintalaissa on esitetty mahdollisia esimerkkejä arviointikriteereistä joita voidaan kokonaistaloudellisen edullisuuden saavuttamiseksi asettaa, ei siitä kuinka laatu tulisi määrittää ole lainkaan säädetty. Näin ollen hankintayksikön käytettävissä oleva hankittavan palvelun kannalta olennainen substanssiosaaminen korostuu hankintaa sekä sen sisältöä suunnitellessa. Substanssiosaamista tarvitaan, jotta lainsäädännössä mahdollistettujen kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteiden käyttö osattaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti, painottaen asiaankuuluvalla tavalla, sekä näiltä osin turvata hankinnan onnistuminen sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti (Laakoli 2008, 20). MAO on todennut, että palvelulta vaadittavat vähimmäisvaatimukset voivat parantaa palvelun laatua (87/12).

Sosiaali- ja terveysalan lainsäädäntö sekä lupamenettelyt turvaavat omalta osaltaan palvelujen laadun (Aluehallintoviraston www-sivut 2013). Yksityiseltä palveluntar-

joajalta palveluja hankittaessa hankintayksikön on huolehdittava, että hankittavat palvelut vastaavat vähintään sitä tasoa, jota vastaavalta kunnalliselta toimijalta edellytetään (STVOL 733/1992, 4.3 §; Tuori 2008, 56). Kun laatua käytetään arviointiperusteena tarjousten vertailussa, on kyse sen tarjouspyynnössä määritellyn laadun arvioinnista, joka ylittää tarjoajan soveltuvuudelta sekä palvelun laadulta edellytettävät vähimmäisvaatimukset.

Laatu tulee hankintaprosessissa määritellä teknisillä eritelmillä, joilla tarkoitetaan hankinnan kohteen määrittelemistä käyttämällä palvelulta vaadittavia tiettyjä ominaisuuksia, jotka ovat mitattavissa. Käyttää voidaan esimerkiksi laatua määritteleviä standardeja, tai niiden sijasta tuotteistuksia. (Hankintalaki 348/2007, 56 §.)

Jos tuotteistamista ei ole tehty, voidaan tarjouspyynnössä edellyttää yleisesti määriteltyjen laatukriteerien, hyvien käytäntöjen tai suositusten noudattamista. Laadun vaatimus voidaan esittää myös tarjoavan yksikön hoidon ja huolenpidon vaikuttavuudella sen asiakkaisiin. THL:n (2013) mukaan sosiaalipalvelun vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, että palvelulle asetetut tavoitteet on saavutettu hyvin. Konkreettisenä esimerkkinä vaikuttavuus voi ilmetä asiakkaan näkökulmasta parempana arkielämän hallintana tai syrjäytymisen vähentymisenä. (THL:n [www](http://www.thl.fi)-sivut 2013.)

Sellaistenkin valintaperusteiden arvioinnissa, joihin ei suoraan sovellu käytettäväksi olemassa olevaa mittaristoa, tulisi käyttää objektiivisuutta. Tällaisten hankinnan onnistumisen kannalta ratkaisevien ns. subjektiivisten laaturusteiden arvioinnissa ovat hankintayksiköt käyttäneet arviointiraateja. Raati pisteyttää arvioitavan perusteen sen mukaisesti, minkälaiseksi he sen subjektiivisesti kokevat. Kokonaispisteistä lasketaan keskiarvo, joka voidaan ottaa mukaan arviointikriteerien kokonaisuuteen tasapuolisuus- ja syrjimättömyysperiaatteita rikkomatta. (Hankinnat.fi:n [www](http://www.hankinnat.fi)-sivut 2013.)

Laadun määrittäminen jää ostajan valtaan. Mitä paremmin, huolellisemmin sekä laadukkaammin tarjouspyynnössä on tarjoajan soveltuvuudelta sekä hankittavalta palvelulta vaadittava sisältö kuvattu, sitä enemmän voidaan siirtyä laaturaportteisuudesta kohti hintapainotteisuutta. (Laakoli 2008, 22.) Kuntaliitto (2013) ohjeistaa hankin-

tayksiköitä palveluhankintojen laadun varmistamiseen pitkällä aikavälillä seuraavasti:

- Asetetaan hankittavalle palvelulle laatuvaatimukset, joita hankinnalta edellytetään ja joihin tarjoaja tarjouksellaan sitoutuu
- Määritellään kuinka asetettuja laatuvaatimuksia tullaan sopimusaikana seuraamaan, sekä
- määritellään kuinka toimitaan tilanteissa, jolloin vaatimukset eivät käytännössä toteudukaan.

(Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta ostopalveluna, 42).

6.2.1 Vähimmäisvaatimukset vanhusten tehostetun palveluasumisen tuottamisen laadulle

Yksityisiä sosiaali- ja terveystalveluja ympärivuorokautisesti tuottavien yksiköiden toiminta on luvanvaraista (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011, 7 §). Toimintaa valvovalle viranomaiselle tehtävä ilmoitus sisältää useita tarjoajan soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksia. Lupa- ja valvontamenettely helpottaa hankintayksikön tehtävää rakentaa hankinnan kokonaistaloudellisen edullisuuden kannalta luotettavia tarjoajien soveltuvuutta mittaavia arviointiperusteita. Lupamenettelyn turvin luvanvaraisesti toimivalla palveluntuottajalla on jo lähtökohtaisesti olemassa asianmukaiset toimintaedellytykset esimerkiksi tilojen, laitteiden ja toiminnassa edellytettävän henkilökunnan pätevyyden sekä mitoituksen suhteen. (Aluehallintoviraston www-sivut 2013.)

Näin ollen kyseisiin vähimmäisvaatimuksiin ei hankintayksikön tarvitse syventyä laadittaessa tarjousten arviointiperusteita, mutta syytä on vaatia tarjoajia todentamaan toimintaedellytyksiensä olemassaolo. Käytännössä siis sosiaali- ja terveystalvelujen toimijoiden ammatillinen sekä teknillinen pätevyys toimialakohtaisessa hankinnassa yleensä täyttyy, kunhan valvonta on suoritettu asianmukaisesti siten, kun laissa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) on säädetty.

Hankintayksikkö saa tukea ostopalvelulta halutun laatutason määrittämiseen toimitus- ja palvelusuosituksista, jotka koostuvat perustelluista, työn ammatillisista sisältöä ohjaavista valtakunnallisista tai alueellisista toimintatavoista. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämistä ohjaava perusarvo on ihmisarvon kunnioittaminen. Niitä koskevissa laatusuosituksissa korostetaan asiakkaan oikeutta hyvään kohteluun. (STM:n www-sivut 2013.)

Vanhusten palveluasumisen kannalta keskeisin suositus on vuonna 2008 uusittu Sosiaali- ja terveysministeriön antama Ikäihmisten palvelujen laatusuositus (STM:n www-sivut 2013). Suositus on tarkoitettu kuntien ja yhteistoiminta-alueiden päättäjille ja johdolle ikääntyneiden henkilöiden palvelujen kehittämiseksi ja arvioinnin tueksi. Sen mukaan jokaiselle on turvattava oikeus arvokkaaseen vanhuuteen ja hyvään kohteluun asuin- ja hoitopaikasta, tai hoidon ja palvelun tarpeesta riippumatta. Suositus sisältää ikääntyneiden palvelujen järjestämistä ohjaavat arvot, eettiset periaatteet sekä linjauksia palvelujen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi. (STM:n www-sivut 2013.)

Suosituksen mukaisesti hyvän hoivan ja hoidon edellytyksiä ovat:

- henkilöstön määrä
- henkilöstön osaaminen
- ravitseminen
- hoito- ja palvelusuunnitelmat
- lääkehoito
- asuintilat
- asiakastilat ja salassapito

Edellytykset muodostavat kunnan omien strategioiden ohella vähimmäisvaatimuksia vanhusten palveluasumisen tuottamiselle asetettaville perusteille. (Valviran www-sivut 2013).

6.2.2 Vähimmäistason ylittävä laatu sosiaali- ja terveyspalveluissa

Hankintalaissa on säädetty mahdollisuuksista, joita voidaan vähimmäisvaatimusten ylittävältä osalta soveltaa ja käyttää palveluhankintoihin liittyvien vertailuperusteiden laadinnassa. Pykälän mukaan palveluhankinnoissa voidaan vertailuperusteina käyttää hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta tai ammattitaitoa. (Hankintalaki 348/2007, 72 §.)

Kun hankintayksikkö haluaa tuotettavalta sosiaalipalvelulta sosiaali- ja terveyspalveluiden lainsäädännössä ja suosituksissa määrättyjen reunaehtojen täyttävän välttämättömän tason ylittävää laatua, huomiota tulee arviointiperusteiden laadinnassa kiinnittää tarjoajan toimintaan liittyviin tekijöihin. Lisälaatu sosiaali- ja terveyspalveluissa koostuu pääosin seuraavista palvelun laatua varmistavista tekijöistä (Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna, liite 1):

- Asiakkaan osallistuminen
- Johtaminen
- Henkilöstö
- Tiedottaminen
- Prosessit
- Laatutyön järjestelmällisyys.

Hyvä laadunhallinta palvelutoiminnassa edellyttää asiakaslähtöisyyttä, jolloin organisaatiossa hyödynnetään johtamistapaa, joka perustuu yhteistyökumppanuuteen, laadun jatkuvaan parantamiseen, sekä kehittämistarpeiden tunnistamiseen. Myös henkilöstöltä vaaditaan toimintaprosessien sujuvuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden toteuttamiseksi halukkuutta ja ammattitaitoa palvelujen kehittämiseen. Laadun arviointi ja parantaminen edellyttää organisaatiossa omaa toimintaansa kuvaavan tiedon keräämistä. Hankintayksikkö voi edellyttää tarjoajilta vertailukelpoisten laatuindikaattorien ja -mittareiden käyttöä, jolloin laadun valvonnan ja tarjouksessa annettujen lunastettujen lupausien täyttymisen seuranta kaikkien hyväksytyjen palveluntuottajien kesken harmonisoituu ja helpottuu. (Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna, liite 1; Toikko & Rantanen 2009, 61.)

Laakolin ja Peiposen (2010, 1) mukaan vanhusten palvelujen tuottavuuden kehittyminen kuvaa hoidon kliinistä laatua. Kun hoitoyksikön työntekijät ja johto osaa tunnistaa vanhusten toimintakyvyn kannalta olennaiset toimintatapaan ja käytäntöihin liittyvät kehittämistarpeet, hoitopalvelujen tuottavuus kasvaa. Teknistä tehokkuutta ei kuitenkaan voida nostaa loputtomiin, koska seurauksena saattaa olla asiakkaan näkökulmasta hyvinvointituottavuuden heikkeneminen. Hyvällä laadunhallinnalla on selkeä yhteys kokonaistaloudellisen edullisuuden tavoittelussa, ja hankintayksikön tulisi se arviointiperusteita palveluhankinnalle asettaessaan huomioida. (Laakoli & Peiponen 2010, 1-2.)

6.3 Hinta arviointiperusteena

Julkisten hankintojen tavoitteena on julkisten varojen tehokas käyttö, jolloin hinnan tulee olla tarjouksia vertaillessa merkittävässä roolissa (Hankintalaki 348/2007, 1 §). Toisaalta osaavalla laatuksiteeristön laadinnalla hinnan osuutta voidaan nostaa jopa 95 %:n (Vahtera 2006, 7). Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tunnistamisessa hinta sekä laatu ovat hyvinkin kytkeytyneinä toisiinsa. Arviointiperusteiden asettamisella tulee aina pyrkiä taloudellisen hyödyn tavoitteluun (HE 50/2006).

Jotta tarjousten vertailu onnistuisi hankintaperiaatteita noudattaen, tulee hankintayksikön tarkoin yksilöidä mitä ilmoitettavan hinnan tulee sisältää, ja mitä se ei saa sisältää. Palvelulla voi olla lukuisia eri hintoja sen mukaan, mitä palvelu pitää sisällään. Vertailussa käytettävä hinta tulee pyytää niin yksilöitynä, että sitä voidaan käyttää sellaisenaan tarjouksia vertaillessa. Palvelun edullinen yksikköhinta ei myöskään saa heijastua asiakkaan itse maksamiin korvauksiin. Siksi on perusteltua pyytää tarjoajilta palvelun kokonaistaloudellisen edullisuuden kartoittamiseksi tietoja palveluun välillisesti ja kiinteästi sidoksissa olevista hinnoista. (Laakoli 2008, 21-22.)

”Tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan hintavertailussa otetaan huomioon muitakin kuin hankinnan kohteena olevia ja suoraan hankintayksikön maksettavaksi tulevia tekijöitä, kuten ateriamaksu ja asiakkaalta perittävä vuokra. Menettelyn voidaan katsoa olleen perusteltu, sillä muutoin tarjoajat olisivat voineet siirtää tarjoushintaan ja

siten tarjouskilpailun lopputulokseen vaikuttavalla tavalla kustannuksia asiakkaan maksettavaksi.” (MAO:107-108/11.)

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on lähtökohtaisesti oikeus määritellä hankinnan kohde haluamallaan tavalla, sekä se, mistä palvelukokonaisuudesta hankintayksikön hinta muodostuu (MAO:52/13). Palvelun sisältöä määritellessään hankintayksikkö voi edellyttää kustannusten jakautumisen perusteista asiakkaan, hankintayksikön sekä tarjoajan välillä hoidon kannalta tarpeellisen välineistön, tarvikkeiden, kalusteiden ja tuki- sekä muiden palvelujen osalta. Palvelun sekä sen hinnan muodostuminen tulee määritellä selkeästi tarjouspyynnössä. (MAO:35/12.)

Myös palveluntuottajan tehoton toimintakustannusrakenne voi aiheuttaa palvelun tuottamiselle ylimääräisiä kustannuspaineita, jotka heijastuvat palvelulle asetettuun yksikköhintaan (Laakoli 2008, 21). Tilanne voi ilmetä myös toiseen suuntaan; hinnaltaan epätavallisen alhainen tarjous voidaan hylätä, jos tarjoajalle aiheutuisi palvelun tuottamisesta lisäkustannuksia joiden kattamiseen tarjouksessa ilmoitettu hinta osoittautuu riittämättömäksi (Hankintalaki 348/2007, 63 §; HE 154/1992). Tällöin tilanne liittyy hankintayksikön harkintaan tarjoajan pätevyydestä tuottaa palvelu.

7 LUVIAN KUNNAN TYÖRYHMÄN NÄKÖKANTOJA LIITTYEN KILPAILUTUKSEEN VANHUSTEN TEHOSTETUSTA PALVELUASUMISESTA

Tämä kappale muodostaa opinnäytetyön empiriaosuuden tarjoamalla esimerkin siitä, minkälaisista pohdinnallisista lähtökohdista käsin hankintalakia voidaan käytännön työskentelyssä luovasti soveltaa.

7.1 Yhteistyön lähtökohdat ja käytännön toteutus

Vanhusten tehostetun palveluasumisen kilpailutusta varten Luvian perusturvatoimi perusti työryhmän. Työryhmän kokoonpano muodostui Luvian perusturvalautakun-

nan jäsenistä Marjukka Haulasta, Petri Oraksesta ja Harri Sengströmistä, perusturva-johtajasta Anita Paavolasta sekä asiantuntijajäsenistä. Asiantuntijajäsenenä toimivat Luvian vanhuspalvelujen ohjaaja Kaisu Korpela, kunnan omaan vanhusten palvelutuotantoon lukeutuvan Käenpesän palvelukeskuksen esimies Tuulia Hyppänen, sekä minä itse opiskelijan roolissa. Ennen työryhmän ensimmäistä tapaamista 16.5.2013 osallistuin alustavaan 10.5.2013 pidettyyn palaveriin Luvian kunnantalolla yhdessä Anita Paavolan, Kaisu Korpelan sekä Tuulia Hyppäsen kanssa. Palaverissa pohdittiin pian käsillä olevaan kilpailutukseen sekä sen käytännön toteutukseen liittyviä asioita. Tarkoituksena oli alustaa ja johdattaa osallistujat hankintalain keskeisiin sisältöihin, sekä virittää alustavaa keskustelua ja pohdintaa kilpailutuksessa käytettävien arviointiperusteiden laadintaan liittyen.

Työskentelyn lopullisen etenemisen ja lopputuloksen raportointi jää tässä työssäni käsittelemättä opinnäytetyön, kuten sen kirjoittajankin, valmistumisen takia. Kunta pääsi hyvään vauhtiin arviointiperusteiden laadintaan liittyen jo ensimmäisessä kokouksessaan. Tähän vaikutti mielestäni osaltaan myös sen luova ja innostunut työtap. Työskentely kilpailutuksen parissa tulee jatkumaan kunnassa vielä pitkään. Seuraavan kerran työryhmä kokoontuu 29.5.2013, jolloin tarkoituksena on pohtia kilpailutuksessa käytettäviä arviointikriteerejä sekä painoarvoja.

7.2 Keskeiset työryhmässä esille tulleet asiat

Keskustelun alkuun Korpela toi esille Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän työryhmässä nousseen keskustelun pohjalta palvelusetelin käyttöönoton vaihtoehtona tehostetun palveluasumisen kilpailuttamiselle. Kunnan vaihtoehtoina järjestää lakisääteiset tehtävänsä valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon ovat hoitamalla tehtävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkia palvelut muilta palveluntuottajilta tai antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli (STVOL 733/1992, 3§; Lukkarinen 2007, 15). Palvelusetelin käytössä on ilmennyt muissa kunnissa ongelmia, jotka koskevat lähinnä taloudellisia kysymyksiä sekä palveluntuottajien vähäistä määrää. Seteli puoltaisi osaltaan uuden ikälain voimaantulon myötä asiakkaan oike-

utta päättää omasta hoitopaikastaan. Kunta jää pohtimaan palvelusetelin käyttöönoton tarkoituksenmukaisuutta.

Esittelin tämän opinnäytetyön teoreettista viitekehystä, ja työskentelyni myötä esiin nousseita vaihtoehtoja asetettaessa kriteerejä koskien tarjoajan kelpoisuutta. Keskustelussa pohdittiin tarjoajalle asetettavia edellytyksiä kunnan oman vanhuspalvelun hinnan sekä laadun pohjalta. Haula totesi, että yksityissektorin palveluntuottajien toiminnan valvonta on käytännössä aina tehokkaampaa, eikä ole lainkaan selvää, että toiminnan vähimmäisvaatimuksille asetettu taso olisi kuntatoimijalla riittävää. Myös hinnan suhteen keskustelua käytiin vilkkaasti; onko edullisempi hinta todella edullisempi ja vertailukelpoinen? Esiin nousi esimerkiksi kunnan omien kustannusten vyöryttäminen yksityisen palveluntuottajan harteille, mikä heijastuu väijäämättä palvelulle asetettuun hintaan. Kunnan taloudenhallinnan kannalta on olennaista tietää mistä hinta viime kädessä muodostuu, ja koituuko kunnalle kumppanuudesta yksityisen palveluntuottajan kanssa välillisiä kustannuksia. Hintaan liittyvä pohdinta onkin uudistetun hankintalakimme painotusten mukaista; halvan hinnan suosiminen tulisi jättää taka-alalle, ja keskittyä kokonaistaloudellisen edullisuuden tavoitteluun (Laakoli 2008, 8).

Hintakysymys nousi esille myös 10.5.2013 pidetyssä alustavassa palaverissa, jolloin pohdimme onko palvelua tarjoavan yrityksen johtohenkilöiltä tarpeenmukaista vaatia sairaanhoidollista ammattitaitoa. Totesimme, että yksikön vastaavan johtajan tulee olla jo lain velvoittamanakin pätevä ammatillisesti, mutta sen sijaan toimitusjohtajalta tai hallituksen jäseniltä yleensäkin ei ole mieltä vaatia sairaanhoidollista tietämystä (Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990, 5 §). Vaarana tällöin toki on, että resurssit ohjautuvat ”väärin” kohteisiin, ja palvelun taso saattaa heikentyä tuloshakuisuuden tieltä. Tällainen toiminta yrityksessä saattaa vyöryttää kustannuksia kunnan maksettavaksi.

Hankintalaki sallii tarjoajan kykyä ja kelpoisuutta arvioidessa mahdollisuuden asettaa indikaattoreita sen taloudellisen tilanteen kartoittamiseksi. Lain säädökset antavat hankintayksikölle mahdollisuuden pienentää toimittajan heikosta taloudellisesta asemasta tai muista tekijöistä johtuvia riskejä varmistamalla tarjoajan hankinnan toteuttamiseen liittyvien resurssien riittävyys (Hankintalaki 348/2007, 71 §). Ongel-

malliseksi Luvian kohdalla tällaisten indikaattorien käyttö nousee siksi, että kunta valtuuston päätöksen pohjalta haluaa määrittää yksikön alueelliseksi sijanniksi kunnan alueen. Palveluntarjoajaa ei kunnassa vielä ole olemassakaan, jolloin uuden aloittavan yrittäjän taloudellinen tilanne olisi luonnollisesti vielä heikko. Tällainen ehto, kuten esimerkiksi yrityksen omavaraisuusasteen määrätty taso, saattaisi karsia kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien määrää. Lähtökohtaisesti markkinariski tuo merkittävää uhkaa kilpailutuksen onnistumiselle. Tämän tiedostaminen heijastui työryhmän työskentelyyn; liian vaativien arviointiperusteiden ja tarjoajaan kohdistuvien vaatimusten käyttö saattaisi heikentää kunnan onnistumista kilpailutuksessa hankintalain tavoitteiden mukaisesti. Koska hankintalaki mahdollistaa hyvinkin laajojen vaatimusten ja vertailuperusteiden käytön kilpailutuksessa, tukee se osaltaan hankintayksikön riskienhallintaa. Tätä Luvian kunta mietinnöissään juuri suoritti, vaikka sen hintana saattaa olla rajoitettu luovuuden käytön mahdollisuus kriteerejä asetettaessa. Paavola nosti esille kysymyksen siitä, missä määrin uskallettaisiin asettaa toiminnan vähimmäisvaatimukset ylittäviä laatuksiteerejä, jottei tarjoajien määrä jäisi vähäiseksi, tai jopa olemattomaksi. Kysymys on olennainen, koska palvelulta vaadittava tuottamisalue on rajattu hyvin tiukaksi.

Siitä mitä voitaisiin lähtökohtaisesti STVOL:n (733/1992) vaatimusten mukaisesti tarjoajalta vaatia, tuotti hedelmällistä keskustelua. Hankittavien palveluiden laadun tulee ko. lain pohjalta vastata vähintään sitä laadullista tasoa, mitä kunnan oma palvelutuotanto edustaa (STVOL 733/1992, 4.3 §).

Todettiin, että pelivaraa lisälaadulle tämän lain puitteista kunnasta löytyy, koska sen vanhustenpalvelun laatu on standardoitu ISO 9001-laatujärjestelmällä. Laatu järjestelmän olemassaolo ei ole kunnan omien yksiköiden ollessa kyseessä perusturvajohdaja Paavolan mukaan lainkaan yleistä. Kilpailutuksessa käytettäviä tarjoajan kelpoisuutta ja arviointiperusteita voidaan poimia suoraan toimintakäsikirjasta. Tällöin eivät vaatimukset palveluntuottajallekaan kasvaisi mahdottomiksi tai epärealistisiksi toteuttaa. Myös kunnan valvontatyö helpottuisi, koska toimintaa ohjaavat prosessit on jo lähtökohtaisesti selkeästi määritelty. Työryhmä päätyi käyttämään kilpailutuksessa tarjoajaan liittyvänä perusehtona sitä, että tarjoajan tulee tarjota palveluasumista ISO 9001 standardin toimintakäsikirjan mukaisesti, joka on Luvian kunnan omaa palvelutuotantoa ohjaava käsikirja. Samalla tarjoajalle tulee tarjouspyynnössä esitet-

tyä yksittäiset vaatimukset toimintakäsikirjan muodossa selkeästi sekä perustellusti, kuten hankintalain (348/2007) 40 § velvoittaa. Selkeästi laadittujen perusteiden pohjalta on tarjoajien mahdollista antaa yhteismitallisia tarjouksia, jotka perustuvat periaatteisiin syrjimättömästä ja tasapuolisesta hankintamenettelystä (Lähdeniemi 2008, 19).

Henkilökunnan ammatillista pätevyyttä arvioidessaan työryhmä päätti käyttää tarjoajan kelpoisuusvaatimuksena puolelta hoitohenkilökunnasta edellytettävää vähintään kolmen vuoden kokemusta hoitotyöstä. Perusteluna Oras esitti, että rajaamalla vaatimuksen vain puoleen hoitohenkilökunnasta annetaan myös vastavalmistuneille innokkaille hoitajille mahdollisuus työllistyä ja kehittyä ammatissaan. Lisäksi vaatimukseksi asetetaan palvelun antaminen suomen kielellä, jolloin kielitaito todenneetaan kielikokeella niiden henkilöiden osalta joiden äidinkieli ei ole suomi. Paavola oli tiedustellut kyseisen vaatimuksen käytön mahdollisuutta hankintalain sisällön ja hyvien hankintaperiaatteiden toteutumisen pohjalta. Euroopan yhteisön perustamissopimukseen pohjautuvia keskeisiä hankintaperiaatteita ovat syrjimättömyyden-, yhdenvertaisuuden-, avoimuuden- ja suhteellisuuden periaatteet (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21-25). Kyseisen vaatimuksen käytön ei katsota olevan syrjivää (Lohivuo 2013).

Myös tarjoajalta vaadittavaa profiloitumista erityisryhmän tarpeita vastaavaksi pohdittiin. Korpela totesi, että tehostetun palveluasumisen piiriin ohjautuvat asiakkaat ovat usein henkilöitä, joilla on muistihäiriöitä. Henkilöt, joilla on fyysisiä rajoitteita toimintakyvyssään, pyritään hoitamaan kotiin annettavan hoivan turvin. Tällöin vaatimukseksi voisi asettaa tarjoajan profiloituminen muistisairaiden henkilöiden hoitamiseen erikoistuneeksi yksiköksi. Profiloitumisen käyttäminen tarjoajan kelpoisuutta arvioidessa on sallittua oikeuskäytännön pohjalta (MAO:107:108/11). Toisaalta tällainen palveluntuottajalle asetettu vaade lisää tarvittavien resurssien määrää. Tämä tarjoajan soveltuvuudelle asetettava vaatimus jäi vielä avoimeksi.

Yhteenvedona Luvian kunnan työryhmän työskentelystä voisi todeta, että keskustelu oli luovaa, pohtivaa sekä erilaisia vaihtoehtoja etsivää. Fokus oli selkeästi palvelun loppukäyttäjän tarpeissa, mikä oli mielestäni ilahduttavaa. Sosiaali- ja terveystal-

palveluja tarkastellessa on paitsi taloudellisesti, myös eettisesti syytä huomioida myös palvelun loppukäyttäjä (Laakoli 2008, 6).

Tarjoajalle asetettavia perusehtoja löydettiin lakisääteisten vähimmäisvaatimusten lisäksi jo neljä, joista tullaan johtamaan itse kilpailutuksessa käytettävät arviointiperusteet tarkempina eritelminä. Keskeiset työryhmän tarjoajan kelpoisuudelle asettamat perusehdot lakisääteisten ehtojen lisäksi siis olivat:

1. tehostetun palvelutuotannon yksikkö sijaitsee Luvian kunnan alueella
2. palvelu annetaan suomen kielellä; suomen kielen todentaminen tapahtuu niiden henkilöiden osalta joiden äidinkieli ei ole suomi, kielikokeen kautta
3. hoitohenkilökunnasta vähintään puolella tulee olla hoitoalan kokemusta vähintään kolmen vuoden ajalta
4. palvelun tarjoajan tulee tarjota tehostettua palveluasumista ISO 9001-standardoidun toimintakäsikirjan mukaisesti, joka on Luvian kunnan omaa palvelutuotantoa ohjaava käsikirja.

Laatu tulee hankintaprosessissa määritellä teknisillä eritelmillä, joilla tarkoitetaan hankinnan kohteen määrittelemistä käyttämällä palvelulta vaadittavia tiettyjä ominaisuuksia, jotka ovat mitattavissa. Käyttää voidaan esimerkiksi laatua määritteleviä standardeja, tai niiden sijasta tuotteistuksia. (Hankintalaki 348/2007, 56 §.) Käytännössähän sosiaali- ja terveyspalvelujen toimijoiden ammatillinen sekä teknillinen pätevyys toimialakohtaisessa hankinnassa yleensä täyttyy, kunhan valvonta on suoritettu asianmukaisesti siten, kun laissa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) on säädetty.

Pienen kunnan etuja sekä haasteita kilpailuttamiseen liittyen nousi mielestäni esiin. Pienen kunnan on mahdollista huomioida asiakaslähtöisyyden näkökulma palveluissaan suuria tehokkaammin, koska esimerkiksi palautteen kerääminen ja saaminen on hyvin toteutettuna helpompaa. Myös pienemmällä kokoonpanolla työskentely on luonteeltaan usein luovempaa, vapaamuotoisempaa sekä näin ollen voisi sanoa, tehokkaampaa. Haasteena esiin nousi palveluntuottajalta vaadittava tiukka aluerajaus, joka saattaa heikentää tarjousten maksimaalista määrää. Pienen kunnan alueella markkinat eivät välttämättä ole riittävät mielekästä kilpailutusta ajatellen. Tämän ta-

kie kunta saattaa joutua tekemään kompromisseja asettaessaan tarjoajalla vaatimuksia sekä arviointiperusteita. Substanssiosaamisen suhteen Luvialla on omien resurssiensa lisäksi käytettävissään kyseisen SOTE-kilpailutuksessa vahva tukiverkosto. Kilpailutusosaamista Luvia saa tarvittaessa lisää Porin hankintayksiköstä, ja itse SOTE-asioihin liittyvissä kysymyksissä pientä kuntaa tukevat Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän jäsenet. Lopuksi on mainittava kunnan halusta tehdä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa, mikä on osoitus hyvästä kuntajohtamisen hallinnasta (Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta ostopalveluna, liite 1; Toikko & Rantanen 2009, 61).

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Hankintalaki antaa välineistöä kokonaistaloudellisesti edullisten hankintojen tekemiseen. Uudistettu hankintalaki on siirtynyt hintakeskeisten hankintojen suosimisesta kohti kokonaistaloudellista edullisuutta. Hankintalain tavoitteena on julkisten varojen tehokas käyttö, ja huomio onkin suunnattu kohti hankintayksikön tarkoituksenmukaisten hankintojen tekemisen mahdollistamista. Arviointiperusteiden käytön mahdollisuutta hankinnalle asetettujen tarpeiden tyydyttämiseksi kannattaa ehdottomasti hyödyntää. Näin palvelun tuotteistaminen sisällön määrittämisen myötä mahdollistuu, ja samalla myös hankinnan todellinen hinta selkeytyy.

Arviointiperusteiden käyttö on myös hyvien hankintaperiaatteiden mukaista hankintamenettelyä parhaimmillaan. Tarjoajille annetaan yhtäläiset mahdollisuuden onnistua kilpailutuksessa, ja harkinnanvaraiselle menettelylle ei jätetä tilaa. Ennalta tiedossa olevat arviointiperusteet ja muut vaatimukset vahvistavat hankintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tarjoajien luottamuksensuojaa.

Palvelun laatuarviointi mahdollistuu vain ja ainoastaan käytettäessä kokonaistaloudellisen edullisuuden valintaperustetta. Siksi tulee huomioida myös lainsäätäjän tarkoitus kohdistaa hankintayksikön huomio laatutekijöihin. Kilpailuttamisella on laaja laadunhallinnallinen tehtävä; sen myötä tehostuu tarve kehittää kunnan omiakin yk-

siköitä. Koska STVOL:n (733/1992) mukaisesti yksityiseltä palveluntuottajalta vaadittavan laadun on vastattava vähintään sitä tasoa jota kunnalliselta toimijalta edellytetään, on selvää, että paine myös omien yksiköiden kehittämiseksi lisääntyy. Olisi ristiriitaista asettaa arviointikriteerejä, joiden saavuttaminen kunnalliselle yksikölle olisi sula mahdottomuus. Mitä tämä kertoisi taloudellisten resurssien rajallisuuden ohella myös siitä kunnan arvomaailmasta, johon se arviointiperusteiden laadintansa perustaa? Tämän kysymykseen esimerkiksi Luvia huomioi sisällyttämällä standardoidun laatujärjestelmänsä seuraamisen tarjoajalta vaadittaviin kelpoisuusvaatimuksiin. Kun kyseessä ovat todellisessa toiminnassa toteutettavat prosessit, on niiden seuraaminen realistista.

Vaikka laki suo hankintayksiköille välineistöä kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen löytämiseksi, jättää se hyvin avoimeksi kysymyksen siitä, kuinka tämä käytännössä tapahtuisi. Hankintalaki keskittyy hankinnan menettelylliseen puoleen, jolloin se jättää arviointiperusteiden sisällöllisen laadinnan pitkälti yksin hankintayksikön oman harkinnan valtaan. Konkreettisia esimerkkejä laadulle asetettavissa olevista arviointiperusteista löytyy hankintalaista vähän, eivätkä ne sovellu käytettäväksi sellaisinaan kaikkien toimialojen kilpailutuksissa. Laki ja oikeuskäytäntö täydentävät tämän suhteen toisiaan. Oikeuskäytäntö kuvaa melko kattavastikin konkreettisia arviointiperusteita, mutta niihin liittyviä perusteluja harvemmin. Mitkä arviointiperusteet ovat todella olennaisia hankinnan suhteen, ja jos ovat, kuinka ne näkyvät palvelun hinnassa? Mistä perusteesta voitaisiin luopua ilman että loppukäyttäjän näkökulmasta palvelun laatu olennaisesti kärsisi?

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla tilanne on hieman toinen, koska alan lainsäädäntö asettaa reunaehdoja hankittavien palvelujen laadulle. Laatua tulee tarkastella myös toisia toimialoja huolellisemmin loppukäyttäjän näkökulmasta. Reunaehtojen asettamien vähimmäislaatuvaatimusten ylittävän lisälaadun määrittäminen on keskeistä. Siihen, että luvanvaraisen toiminnan tuomaan ”laatuturvaan” voisi käytännössä täysin luottaa, on vaarallinen ajatus. Sopimuskausi hankintayksikön ja palveluntarjoajan välillä on yleensä useita vuosia. Tarjoajien valintaan ja arviointikriteerien laadintaan liittyvä työ ei voi koskaan olla liian huolellisesti tehtyä. Onnistuneessa hankinnassa on kyse paitsi hankintayksikön, yhteiskunnan ja palvelun asiakkaan intresseistä, myös kunnan tehokkaasta riskienhallinnasta.

Vähimmäislaatuvaatimukset mahdollistavat lähtökohtaisesti hyvän laadun tavoittelun, mutta kuinka laadukkaita ovat tarjoajan soveltuvuutta mittaavien osatekijöiden sisällöt? Vaikka esimerkiksi suositusten mukainen henkilökuntamitoitus täyttyisi, ei vähimmäislaatu vastaa siitä onko henkilökunta ostettavan palvelun kannalta lisäarvoa tuottavaa. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista säättää oikeudesta saada terveydentilansa edellyttämää hoitoa. Haluaako hankintayksikkö edellyttää tällaista hoidon tasoa palveluntuottajalta, ja missä laajuudessa? Kysymys on hyvä, koska osaavan, ammattitaitoisen henkilökunnan avulla sopimuskauden lisäkustannuksia, kuten erikoissairaanhoidon kustannuksia, voitaisiin alentaa.

Palvelun hinnan osuutta tarkastellessa on tärkeää tietää mistä hinta todella muodostuu. Jotta tämä ei jäisi tarjousten valintavaiheen tai sopimuskaudella myöhemmin ilmeneväksi ongelmaksi, helpompaa on ilmoittaa tarjouspyynnössä yksityiskohtaisesti palveluun liittyvät kustannusrakenteet, kuten kustannusten jakautuminen palvelun tuottajan ja hankintayksikön välillä. On myös tärkeää tietää, paljonko kustannuksia ohjautuu suoraan palvelun käyttäjän maksettavaksi. Usein sosiaali- ja terveystalouden asiakkaan laskut päätyvät kunnan sosiaalihuollon maksettaviksi.

Koska opinnäytetyöni ohjasi minua ottamaan asioiden tarkastelussa huomioon vahvimmin julkisen hallinnon näkökulman, en voi olla tuomatta esille muutamia ajatuksiani liittyen SOTE-alan palvelujen ohjaukseen. Laki asettaa palvelujen tuottamiselle reunaehdoja, mikä ilmentää byrokraattista valtiovallan tahdonilmaisua. Tämä heikentää kunnallisen itsehallinnon asemaa sen järjestäessä kuntalaisilleen lakisääteisiä palveluja. Kuntien tarpeet eivät voi olla aina samanlaisia. Palvelun loppukäyttäjän toimintakyky voi vaihdella suurestikin, mutta silti palvelulle asetettujen reunaehtojen mukaisesti sen oletetaan olevan aina maksimaalisen heikolla tasolla. Tämä näkyy esimerkiksi määräyksissä henkilökuntamitoituksen riittävydestä. Joustovaraa ei ole. Palvelutarpeisiin ei voida vastata aina yhdenmukaisesti, jolloin on ”luojan lykky”, että hankintalaki antaa kunnalle mahdollisuuden asettaa juuri tarkoituksenmukaisia arviointiperusteita. Tällä tavoin jyrkkiä reunaehdoja on mahdollisuus elävöittää ja kunnan hyödyntää sille oikeutettua itsehallintoaan.

Asetettuihin tutkimuskysymyksiini löytyi mielestäni vastauksia melko kattavasti. Kun normiston vaatimukset selkeytyivät, avartui uusia, luovia mahdollisuuksia asettaa arviointiperusteita vanhusten tehostetun palveluasumisen kilpailutukseen. Täydellistä tai oikeaa vastausta ei mielestäni ole mahdollistakaan antaa tutkimuskysymykseen 2: ”Mihin laadullisiin sekä taloudellisiin näkökohtiin tulisi kiinnittää huomiota jotta ko. hankintaan liittyvien arviointikriteerien laadinta toteutuisi kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon löytämiseksi?”. Se minkälaisia arviointiperusteita kukin hankintayksikkö arvostaa ja pitää tärkeänä riippuu useista, hankintayksikön ulkopuolisistakin, tekijöistä. Oikeaa tai väärää arviointiperusteiden kokonaisuutta ei näin ollen voida esittää olevan olemassakaan. Arviointiperusteita tulisi asettaa luovasti ja rohkeasti, koska hankintalaki on tämän mahdollisuuden hankintayksiköille suonut. Olennaista on myös punnita jokaisen arviointiperusteen vaikutukset nykyhetkeä pidemmälle. Hankinnalle asetettu kokonaistaloudellisen edullisuuden tavoite toteutuu sitä paremmin, mitä huolellisemmin ja osaavammin arviointiperusteet laaditaan.

9 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI

Työni aihe löytyi ja muotoutui paitsi oman kiinnostukseni ja kokemukseni pohjalta, mutta Luvian perusturvatoimen tarpeet ohjasivat sen toteuttamista. SOTE-palveluille asetetut juridiset kysymykset sekä kansalliset suositukset tulivat mielestäni laajasti selvitettyiksi, joiden pohjalta kunta saisi mahdollisimman hyvät eväät kilpailutuksessaan käytettäväksi. Loppujen lopuksi tarjoajalle asetettavien kelpoisuusvaatimusten ja arviointiperusteiden laadinnan kannalta olennaista ei ole se, mitä normisto edellyttää julkisten SOTE-palveluiden kilpailuttamiselta vaan tieto siitä, kuinka paljon se sallii liikkumavaraa näiden edellytysten ulkopuolella. Hankintalaki asettaa vaatimuksia lähinnä kilpailutusmenettelystä ja määrittää tavoitteet julkiselle hankintaprosessille. Hankintayksikön yksilöllisiin tarpeisiin voidaan arviointiperusteiden avulla vaikuttaa silloin, kun lain vaateet tunnetaan. Tämä mahdollistaa luovuuden käytön, sekä palvelun tarkastelemisen juuri loppukäyttäjän näkökulmasta.

Opinnäytetyöni avulla toin kunnan työskentelyyn oikeustieteellisen näkökulman yhdistettynä SOTE-alan asiantuntijuuteeni. Nostin esiin näkökohtia, joissa nämä kaksi elementtiä kohtaavat, ja jotka antoivat ideoita kunnan työskentelyyn työryhmän laatiessa kilpailutuksessa käytettäviä arviointiperusteita. Pyrin tekemään tämän antamalla konkreettisia esimerkkejä oikeuskäytännöstä, sekä aiemmissa vastaavissa kilpailutuksissa käytettävistä perusteista. Uskon, että työni pohjalta kunnan työryhmän onnistuminen mahdollisimman tarkoituksenmukaisten arviointiperusteiden laadinnassa helpottuu. Lisäksi olen kiitollinen, että sain osallistua työryhmän työskentelyyn. Tämä tukee oman ammattitaitoni kehittymistä, sekä antoi mahdollisuuden soveltaa oppimaani suoraan käytäntöön. Uskon, että julkisista hankinnoista ja kilpailuttamisprosessista vielä entistä enemmän työn myötä kiinnostuneena tulen löytämään tapoja hyödyntämään oppimaani vielä tulevaisuudessakin.

LÄHTEET

Aluehallintoviraston www-sivut 2013. www.avi.fi

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOYpro Oy.

Finlex:n www-sivut 2013. www.finlex.fi

Hankinnat.fi:n www-sivut 2013. www.hankinnat.fi

Heiliö, P-L. ym. 2006. Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tal-
linna: AS Pakett.

HILMA:n www-sivut 2013. Viitattu 14.4.2013. www.hankintailmoitukset.fi

Hirsjärvi, S., Remes, P & Sajavaara, P. 1998. Tutki ja kirjoita. Tampere: Tammer-
Paino Oy.

Hyvönen, O. ym. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Prima
Oy.

Kalima, K. ym. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Helsinki:
Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy.

Kiviniemi, E. 2011. Hankintaprosessien virheet markkinaoikeudessa 07/2010-
06/2011. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Suomen kuntaliitto. Viitattu
27.4.2013. <http://kunnat.net>

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Kärkkäinen, H. 1996. Julkisten hankintojen opas. Helsinki: Tietosanoma.

Laakoli, K. 2008. Julkiset hankinnat ja kokonaistaloudellinen edullisuus erityisesti
sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintojen näkökulmasta. Jyväskylän Yliopis-
to. Viitattu 11.4.2013. <https://www.jyu.fi>

Laakoli, K. & Peiponen, A. 2010. Myös hoitopalvelun tuottavuutta voi mitata. Talo-
uselämä 26.3.2010. Viitattu 11.4.2013. www.talouselama.fi

Laakso, S. 2013. Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa I. Karppi
(toim.) Governance – hallintaa uusin muotoiluin. Tampereen yliopisto, 27-57.

Lohivuo, K-L. 2013. Hankintasuunnittelija, Porin hankintayksikkö. Suullinen tiedon-
anto 22.5.2013.

Lukkarinen, S. 2007. Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki:
Talentum.

- Lähdeniemi, S. 2008. tarjousten valintaperusteiden käytön sääntely uudessa hankintalaissa. AMK-opinnäytetyö. SAMK.
- Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Paavola, A. 2013. Perusturvajohtaja, Luvian perusturvatoimi. Henkilökohtainen tiedonanto 22.3.2013.
- Paavola, A. 2013. Elinan päättötyö. Vastaanottaja: elina.siitari@student.samk.fi. Lähetetty 2.4.2013 klo 10:23. Viitattu 8.4.2013.
- Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2010. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Latvia: Jelgava Printing House.
- Pekkala, E. 2007. Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma.
- Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus. Vanhusten ympärivuorokautinen hoiva ja palvelut. 2008. Aluehallintovirastot & Valvira.
- Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto. 2008. Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Viitattu 11.4.2013. www.stm.fi
- Sosiaali- ja terveystalouden hankinta ostopalveluna. 2013. Kuntaliitto. Viitattu 12.4.2013. www.kunnat.net
- Taimio, H. & Sinervo, T. 2011. Ikäihmisten asumispalvelujen järjestäminen: Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Julkari, THL.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen www-sivut 2013. www.thl.fi
- Toikko, T. & Rantanen, T. 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Tampere: Juvenes Print.
- Tuori, K. & Kotkas, T. 2008. Sosiaalioikeus. Juva: WS Bookwell Oy.
- Työ- ja elinkeinoministeriön www-sivut 2013. Viitattu 25.3.2013. www.tem.fi
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston www-sivut 2013. www.valvira.fi
- Vahtera, T. (Toim.) 2006. Laadun tekijät. Tehostetun palveluasumisen ja dementiahoidon laatuksiteeristö ja sen käyttämisen ohjeistus. Turun AMK.
- Valtiovarainministeriön www-sivut 2013. Viitattu 26.4.2013. www.vm.fi
- Vanhusten tehostetun asumisen kilpailutuksen työryhmä. Työryhmän kokous 16.5.2013. Luvian kunta.

Virallislähteet:

Hallintolaki 2003. 434/2003 muutoksineen.

HE 50/2006.

HE 228/1998.

HE 154/1992.

Kuntalaki 1995. 365/1995 muutoksineen.

Laki julkisista hankinnoista 2007. 348/2007 muutoksineen.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 1992. 785/1992 muutoksineen.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilön kelpoisuusvaatimuksista 2005. 272/2005 muutoksineen.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2000. 812/2000 muutoksineen.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista 1992. 733/1992 muutoksineen.

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 1994. 559/1994 muutoksineen.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2011. 922/2011 muutoksineen.

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 1996. 603/1996 muutoksineen.

Laki yksityisestä terveydenhuollosta 1990. 152/1990 muutoksineen.

Perustuslaki 1999. 731/1999 muutoksineen.

Sosiaalihuoltolaki 1982. 710/1982 muutoksineen.

Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 2007. 614/2007.

Oikeustapaukset:

KHO 2010:69

KHO 2010:19

KHO 2006:55

KHO 2005:2608

KHO 2002:60

MAO 52/13

MAO 524/12

MAO 87/12

MAO 35/12

MAO 525-526/11

MAO 477/11

MAO 107-108/11

MAO 478/10